

Masteroppgave – Institutt for statsvitenskap

Fra etater mot enheter

En analyse av en beslutningsprosess - Ringsaker kommune 2000-2002

Ingvild Marie Ravna



Universitetet i Oslo

Mai 2007

Forord

Endelig har den blitt til, denne "lille boken" som vi i oppstarten av masterstudiet ble forespeilet å skulle skrive! Veien har vært lang og utfordringene har vært der, men målet er nådd og en lang studenttilværelse avsluttet. Neste etappe er å komme seg ut i arbeidslivet og se om all denne kunnskapen som er tilegnet gjennom mange år kan omsettes i praksis. Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende. Det å få forske litt på en faktisk organisasjon gir et annet perspektiv enn å sitte på lesesal 901 og lese ulike bøker om organisasjonsteori. Det har også vært krevende og utfordrende ved at man møter den virkelige verden der man må stå på litt for å komme seg dit man vil. Til tider har det vært direkte slitsomt, med lange dager, venting på tilbakemeldinger, frustrasjon over hvordan det hele skal ende og om man noen gang blir ferdig med å være student! Men nå er altså studentlivet som epoke over og etter hvert kan man begynne å tenke tilbake til "Den gangen da jeg var student..." og savne friheten og de selvstendige dagene vi hadde.

Jeg vil takke professor Harald Baldersheim ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Han har vært min faglige veileder og har bidratt sterkt med sine gode råd til at prosessen har hatt en god retning og avslutning (Veiledning V/H06, V07). Videre vil jeg takke Inger Lise Storlien, organisasjonskonsulent i Ringsaker kommune, som har vært døråpner inn til organisasjonen og har vært behjelpelig med å fremskaffe de nødvendige dokumenter og annen informasjon jeg har hatt behov for.

Til slutt vil jeg takke min kjære Kristian, som flyttet med meg til "byen" sånn at jeg kunne få gjøre ferdig utdanningen der jeg ønsket og samtidig få ha hverdagen sammen med ham. Spesielt glad, og stolt, er jeg for at han er en slik foregangsmann som er hjemme med lille Madseman som strakk adventstiden ut i romjula. Sistnevnte har gitt oss en ny dimensjon i tilværelsen og gjør hver dag til en glede med sitt blide humør og mange strålende smil!

Ingvild Marie Ravna

Lørenskog, mai 2007

Antall ord: 26 071

Innhold

Forord	3
Innhold	5
Figurer	7
Kapittel 1.....	9
Oppgavens tema og problemutforming	9
1.1 Innledning	9
1.2 Fakta om Ringsaker kommune	9
1.3 Problemstilling og bakgrunn.....	10
1.4 Verdiane i det lokale selvstyret.....	11
1.5 En gjennomgang av offentlig forvaltning og det kommunale selvstyret.....	12
1.5.1 Det kommunale selvstyret	12
1.5.2 Forholdet mellom stat og kommune de siste 60 år	13
1.5.3 Organisering av offentlig forvaltning	15
1.5.4 NPM i norske kommuner.....	15
1.6 Avgrensning og den videre gang i oppgaven.....	17
Kapittel 2.....	19
Det teoretiske rammeverk og metodiske valg	19
2.1 Innledning	19
2.2 Det instrumentelle perspektivet	19
2.2.1 Grunnlag for organisasjonstenkningen	19
2.2.2 Den hierarkiske varianten	22
2.2.3 Forhandlingsvarianten	23
2.2.4 Garbage can-varianten	25
2.3 Det institusjonelle perspektivet.....	27
2.3.1 Organisasjonstenkningen	27
2.3.2 Det normative perspektivet.....	27
2.3.3 Myteperspektivet.....	30
2.4 Hypoteser og hypoteseprøving	32
2.4.1 Hypotesene.....	32
2.5 Metodiske valg og forskningsdesign	34
2.5.1 Forskningsdesign	34
2.5.2 Hva slags data behøves?	35
2.5.3 Innsamling av data – gyldighet og pålitelighet.....	35
Kapittel 3.....	39
En fortelling om en beslutningsprosess.....	39
3.1 Innledning	39
3.2 Til å begynne med	39

3.3 Et forprosjekt blir til.....	41
3.3.1 Forprosjektets mandat.....	41
3.3.2 Forprosjektets organisering og gjennomføring.....	42
3.3.3 Endrede forutsetninger.....	47
3.3.4 Styringsgruppas innstilling	48
3.4 Vedtak om organisasjonsstrukturprosjektet – oppfølging av organisasjonsgjennomgangen	49
3.4.1 Styringsgruppens mandat.....	49
3.4.2 Hovedprosjektets organisering	50
3.4.3 Krav til god løsning	51
3.5 Vurdering av alternative modeller for organisasjonsstrukturen	52
3.5.1 Styringsgruppens første vurdering.....	52
3.5.2 Arbeidsgruppenes arbeid i fase 1	52
3.5.3 Styringsgruppens andre vurdering	53
3.5.4 Arbeidsgruppenes arbeid i fase 2.....	55
3.6 Arbeidet i styringsgruppen.....	56
3.6.1 Innledning	56
3.6.2 Om deltagelse og inkludering	56
3.6.3 Arbeidets gang	57
3.6.4 Prosessens gjennomføring	59
3.6.5 Inntrykk fra omgivelsene	60
3.7 Styringsgruppens anbefaling av organisasjonsmodell.....	62
3.7.1 Flat struktur anbefales.....	62
3.7.2 Innholdet i tonivåmodellen	62
3.8 Vedtak om ny organisasjonsstruktur.....	63
3.8.1 Rådmannens merknader til innstillingen	63
3.8.2 Kommunestyrevedtaket	65
Kapittel 4.....	67
Analyse av beslutningsprosessen	67
4.1 Innledning	67
4.2 Det instrumentelle perspektivet	67
4.2.1 Analyse ut fra den hierarkiske varianten	67
4.2.2 Analyse ut fra forhandlingsvarianten.....	71
4.2.3 Analyse ut fra garbage can varianten.....	73
4.3 Det institusjonelle perspektivet.....	74
4.3.1 Analyse ut fra normvarianten	74
4.3.2 Analyse ut fra mytevarianten	76
4.4 Hovedfunn – oppsummering av analysen.....	79
Kapittel 5.....	83
Konklusjoner og avslutning	83
5.1 Oppgavens tema og formål	83

5.2 Tilbake til problemstillingen.....	83
5.3 Ringsaker kommune etter 2002	84
Litteratur og kilder	87
Informanter	90
Vedlegg 1 - Intervjuguide	91

Figurer

Figur 3.1 Etatsmodellen	40
Figur 3.2 Tonivåmodellen	54
Figur 3.3 Trenivåmodellen	55
Figur 3.4 Den vedtatte modellen.....	65

Kapittel 1

Oppgavens tema og problemutforming

1.1 Innledning

Helge Larsen og Audun Offerdal hevder i sin bok ”*Demokrati og deltagelse i kommunene*” at ”Kommunale reformer finner ikke sted i et tomrom” (1994:20). Kommuner i hele Norden har opplevd en økning i reformforsøk som har dreid seg om både inndeling, eksterne rammer, intern organisering og virkemåte. Både den politiske og administrative organisering har vært gjenstand for faktiske endringer og ønske om endringer (ibid.).

Det brede tema i denne masteroppgaven er kommunal omorganisering med fokus på beslutningsprosesser internt i en kommune i forkant av en slik omorganisering. Hva er det som ligger bak et vedtak om å omorganisere og hvilke faktorer og hensyn er med på å bestemme hva utfallet blir? Hvor kommer ideene og inspirasjonen til å gjøre slike endringer fra? I denne studien ser jeg på Ringsaker kommune der kommunestyret i 2002 fattet vedtak om å gjennomføre en strukturendring for den administrative og tjenesteytende delen av organisasjonen.

1.2 Fakta om Ringsaker kommune

Ringsaker kommune ligger i Hedmark og strekker seg langs Mjøsas østre bredde mellom OL-byene Lillehammer og Hamar. Folketallet pr. 1.januar 2007 var på 31 974 innbyggere, noe som gjør den til en relativt stor kommune i norsk sammenheng og den største kommunen i Hedmark og Oppland. Rundt 40 prosent bor i tettstedene Brumunddal (8500) og Moelv (4000). Brumunddal er kommunens administrasjons-sentrum. Kommunens samlede areal er på 1280 km² og etter dyrket areal er Ringsaker landets største landbrukskommune. Samtidig er kommunen et samlingspunkt for industri med 28 prosent av alle industriarbeidsplasser i Hedmark, med hovedvekt på næringsmiddelindustri og trebearbeiding. Med en kort kjøretur ut av Ringsaker finner man høgskoletilbud på Hamar, Elverum, Gjøvik og Lillehammer. Høgskolene i Hedmark, Gjøvik og Lillehammer samarbeider nå om Prosjekt Innlandsuniversitetet

som et ledd i strategien for regional utvikling. Det er rom for fritidsaktiviteter både til vanns og til lands, med ca. 100 km strandlinje langs Mjøsa om sommeren og snødekte topper over 1000 meter om vinteren. I kulturlivet tilbys alt fra innblikk i husmannskulturen på Alf Prøysens tid på Prøysenhuset til mer kontinental kultur med Ringsaker-Operaens større oppsetninger.

1.3 Problemstilling og bakgrunn

Kommunestyret i Ringsaker fattet i juni 2001 vedtak om å gjennomføre et organisasjonsstrukturprosjekt med fokus på kommunens administrasjon og den tjenesteytende virksomhet (K.sak 130/01). Et av hovedformålene med prosjektet var å overføre mer ressurser til direkte tjenesteproduksjon ved omdisponering av 5 millioner kroner årlig til nye vedtatte tiltak, herunder drift og bemanning av nytt sykehjem. Andre mål for prosjektet var å få organisasjonen bedre tilpasset oppgaven med tjenesteproduksjon ved større brukerfokus samt en større kostnadseffektivitet. Organisasjonsendringen har medført en overgang fra hierarkisk etatsstruktur til flat struktur i form av en tonivåmodell med resultatenheter som har direkte linje til rådmannen og kommunalsjefene.

Starten på omorganiseringsprosessen kan spores helt tilbake til 1994 da det ble foretatt en utredning om ny politisk struktur med et eget kapittel om administrativ struktur, og 1995 da prinsippene fra utredningen ble vedtatt å legges til grunn for senere gjennomgang av den administrative struktur i kommunen. I 2000 ble det satt i gang et forprosjekt for å kartlegge forbedringsområder ved strukturen som en oppfølging av sakene fra 1994 og 1995, mens det i 2001 ble fattet vedtak om et organisasjonsutviklingsprosjekt som baserte seg på konklusjonene fra forprosjektet. I forprosjektets organisasjonsgjennomgang ble det benyttet konsulenter til kartleggingen, og i arbeidet med selve organisasjonsutviklingsprosjektet ble det satt ned arbeidsgrupper der utvalgte ansatte deltok i vurderingen av ny organisasjonsstruktur. Styringsgruppen for hovedprosjektet valgte ut fem løsninger som arbeidsgruppene vurderte: en justert etatsmodell med tre etater, en flat modell med to ledernivå, og tre varianter av funksjonsmodellen. Styringsgruppen satte frem en del krav til hva en god

organisasjonsløsning skulle inneholde og som de ulike forslagene måtte vurderes opp mot. Valget falt på flat struktur i form av en tonivåmodell med resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannsfunksjonen som utøves av rådmannen og tre kommunesjefer i et kollegialt lederteam. Ringsaker kommunes administrative organisasjon omfatter nå i overkant av 60 resultatenheter, tre støtteenheter (Plan og lokalsamfunn, Økonomi, Organisasjon) og tre interntjenesteenheter (Renhold, Bygg og eiendom, Fellestjenester) samt rådmannsfunksjonen.

På bakgrunn av dette er en generell problemstilling utformet slik: *"Hvilke faktorer kan forklare utfallet av beslutningsprosessen i Ringsaker kommunes søking etter alternative organisasjonsformer som førte frem til valget av tonivåmodellen som ny struktur for den administrative og tjenesteytende delen av kommunen?"*.

Problemstillingen fordrer en del spørsmål som kan fungere som utgangspunkt for den videre søking etter informasjon som kan forklare vedtaket om organisasjonsendring til flat struktur:

- Hvorfor valgte man i Ringsaker kommune å omorganisere?
- Var det problemer med den eksisterende strukturen?
- Var det flere alternative løsninger, og hvordan ble de vurdert?
- Hvilke aktører og deltagere var involvert i prosessen og beslutningene?
- Hva var årsaken til at det ble en så drastisk strukturendring?
- Hvordan var forholdet mellom den administrative og den politiske delen av kommunen i prosessen?
- Hvor kom initiativet til endring fra?
- Var det elementer eller aktører i omgivelsene som stilte krav om endring i kommunen?

1.4 Verdiene i det lokale selvstyret

Organiseringen av lokalstyret i Norge springer ut i fra fire fremtredende verdier – frihet, effektivitet, likhet og deltagelse. *Frihetsverdien* betyr frihet for kommunene fra

statlig hold til å løse oppgaver og problemer lokalt: ”Den som har skoen på vet hvor den trykker” (Larsen og Offerdal 1994:28). Dette innebærer maktspredning fra det politiske sentrum og selvstendighet til lokalsamfunnet, slik at det finnes ulike arenaer for politiske beslutninger (Fimreite og Grindheim 2001:94). *Effektivitet* som verdi i kommunene har å gjøre med at nærhet til borgere og brukere kan gi en bedre tilpasning av løsninger til de behov som melder seg. *Deltagelsesverdien* i den lokale styreformen innebærer at folk kan delta og være representert i saker som angår deres lokalsamfunn – ”Kommunene er politiske samfunn der innbyggerne per definisjon er medlemmer” (Fimreite og Grindheim 2001:95). *Likhetsverdien* ivaretas ved at den er tett knyttet til de velferdstjenester som kommunene produserer. Statlige lover, reguleringer og standarder gjør at denne verdien blir fremtredende. Undersøkelser viser at det kommunale tjenestetilbudet er jevnere nasjonalt på områder som er sterkt regulert av staten, slik som skole, i forhold til områder der kommunene står friere, som ved kulturtilbud (ibid.).

1.5 En gjennomgang av offentlig forvaltning og det kommunale selvstyret

1.5.1 Det kommunale selvstyret

I Norge som enhetsstat springer den politiske autoritet ut fra ett sentrum. Kommunene har fått delegert myndighet fra sentralt hold til å ta politiske beslutninger basert på de lokale forhold. Samtidig utgjør kommunene en ikke ubetydelig del av forvaltningsapparatet da de utfører oppgaver som i stor grad har vært og er knyttet til utbyggingen av velferdsstaten. Kommunen har dermed en dobbelt funksjon, både som utfører av statlig pålagte oppgaver og som ivaretaker av de lokale interesser og behov (Fimreite og Grindheim 2001:96, Rønning 2006:250). Historisk kan den form for lokalstyre vi kjenner i dag knyttes tilbake til innføringen av Formannskapslovene av 1837. Disse har senere blitt avløst av videre kommunelovgivning med den siste ”nye” Kommuneloven fra 1992. Kommunenes eksistens er ikke nedfelt i Grunnloven, men gjennom Kommuneloven er kommunene anerkjent som egne rettssubjekter. Dette innebærer at det ikke er noen direkte kommandolinjer fra staten og at kommunene derfor ikke inngår i den hierarkiske statlige forvaltningen. Det finnes riktignok statlige

organer på lokalt nivå, som NAV – arbeids- og velferdsforvaltningen, men kommunene utgjør et eget forvaltningsnivå med egne oppgaver uavhengig av disse. I prinsippet er det mulig for sentrale myndigheter å tilbakekalle den delegerte myndighet som har gitt et lokalpolitisk selvstyre og en kommunal forvaltning, men hevd av sedvane og det omfattende ansvar som er gitt kommunene i forbindelse med velferdsforvaltningen gjør at dette er et liten sannsynlig prospekt når det kommer til statlig håndtering av lokalstyret (Fimreite og Grindheim 2001:22-23). Etter innføringen av Formannskapslovene påla sentrale myndigheter kommunene å utføre enkelte oppgaver der skole og fattigomsorg var de viktigste. Med kommunelovene ble rammene for kommunenes drift og organisasjon fastlagt, mens deres oppgaver benevnes gjennom særlover, eksempelvis Opplæringsloven og Lov om sosiale tjenester. Som en følge av dette kan det sies at kommunenes frihet er negativt avgrenset, det vil si at de oppgaver som ikke er pålagt andre instanser å ivareta, eller aktiviteter som er forbudt ved lov, står det kommunene fritt å ta på seg (Fimreite og Grindheim 2001:96-97, Larsen og Offerdal 1994:33, Sandberg 2005:107-108).

1.5.2 Forholdet mellom stat og kommune de siste 60 år

Med utbyggingen av velferdsstaten fra 1950-tallet opplevde Norge, som mange andre vestlige industriland, en kraftig vekst i offentlig sektor. Det ble en større oppmerksomhet rundt den offentlige forvaltningens rolle i samfunnet og det ble stilt spørsmål ved offentlig sektors størrelse, vekst og privilegerte stilling i forhold til andre sektorer i samfunnet når det gjaldt regulering, kontroll og finansiering. På 1980- og 1990-tallet ble det dermed åpnet for en mentalitet som gav rom for en ny type forvaltningspolitikk som innebar endring av strukturer, prosesser og rutiner innen den offentlige forvaltningen (Fimreite og Grindheim 2001:24). En effekt av dette var innføringen av nytt inntektssystem for kommunene mot slutten av 1990-tallet. Rammeoverføringer skulle gi større rom for den lokale frihet med grunnlag i at det nivå som hadde ansvar for tjenesteytingen også skulle være økonomisk ansvarlig (Fimreite og Grindheim 2001:98). Bak dette ligger en *desentraliseringstankegang* som også gav seg utslag i andre reformer som var ment å gi kommunene større frihet i

organisering, tilpassing av tjenestetilbud til lokale forhold og å tilpasse den lokale administrative og politiske oppbygningen til kommunens størrelse. Mange av disse reforminitiativene kom fra sentralt hold, men er ikke gitt som statlige diktat. Kommunene er selv gitt ansvar for å videreutvikle og implementere løsninger slik at de kan tilpasses lokalt (ibid.).

De tradisjonelle styringsmidler staten har hatt overfor kommunene inkluderer i tillegg til økonomiske virkemidler, lover og reguleringer, også rådgivning og veiledning. De reformtiltak som ble iverksatt på 1980- og 1990-tallet krevde en annen form for samhandling mellom stat og kommune enn hva som var tilfelle før, i form av en mer pedagogisk styring (Fimreite og Grindheim 2001:99). Utviklingen på 1980-tallet gikk i retning av at utgangspunktet for offentlig politikk og forvaltning skulle være den enkelte borgers preferanser heller enn å bygge på samfunnets behov. Ett av virkemidlene i den prosessen var innføring av målstyring, resultatorientering og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor. Statskonsult gav i 1988 ut *”Veiledning i virksomhetsplanlegging”* der denne prosessen beskrives slik:

”Vi er inne i en utvikling der regelstyring og styring i form av detaljerte direktiver om innsatsfaktorer fra overordnet nivå må vike for styring gjennom fastsetting av mål og krav om resultater. Denne nye linjen er basert på en erkjennelse av at den delen av organisasjonen som har ansvar for driften og som utgjør kontaktflaten mot brukerne, har de beste forutsetninger for å planlegge og detaljstyre sin egen virksomhet” (Statskonsult 1988:9).

Med en slik form for fristilling åpnes det for en annen tenkemåte innen politikk og forvaltning. Der den ”klassiske” forvaltningen har røtter i Webers rasjonelle byråkrati og er tuftet på regelverk og institusjonelle normer for forventet atferd, er dagens offentlige sektor underlagt krav om økt effektivitet og har fått innført elementer av markedsstyring. I den tradisjonelle forvaltning er offentlige etater eneste tjenesteprodusent, mens det i den ”moderne” forvaltning er bruk av anbudskonkurranser for både offentlige og private tilbydere av tjenester, og innføring av brukervalg slik at brukerne selv kan velge hvilken produsent de ønsker sine tjenester fra (Fimreite og Grindheim 2001:25).

1.5.3 Organisering av offentlig forvaltning

Samtidig med veksten i offentlig sektor var det gjennom 1980-tallet en svakere økonomisk utvikling i mange vestlige land. Dette gav et fokus på offentlig sektor og forvaltningen som for stor, byråkratisk, tungrodd og dyr. De nye reformtiltakene skulle gjøre forvaltningen mer effektiv, produktiv og styrbar. Noe som av mange oppfattes som å bryte med det klassiske perspektivet på offentlig sektor basert på begreper som rettssikkerhet, offentlig etikk og etterrettelighet, og demokrati (Fimreite og Grindheim 2001:204, Øgård 2005:26). Der den tradisjonelle forvaltningen kan kalles "Old Public Management" fikk man samlebetegnelsen New Public Management (NPM) for disse elementene som ble introdusert for å gjøre forvaltningen smalere og mer kostnadseffektiv. En grunnleggende idé innen NPM er at offentlige forvaltningsorganer, på lik linje med private bedrifter og organisasjoner, kan underkastes krav om effektivitet, produktivitet og aktiv ledelse. Viktige stikkord i denne tankegangen er autonomi, differensiering, markedsorientering, fristilling, fleksibilitet, anbudsrunder og bruk av kontrakter (Fimreite og Grindheim 2001:205).

I bruken av tiltak basert på NPM-ideer har Norge vært å anse som mer av en "nølende reformator" i internasjonal sammenheng (Christensen og Lægreid 2000:397). Den kommunale og fylkeskommunale delen av forvaltningen har i større grad enn den statlige tatt i bruk slike virkemidler (Fimreite og Grindheim 2001:206). Når det gjelder norske kommuner så er det stor variasjon i hva slags elementer de legger vekt på i reformprosesser. Det er sjelden omveltende endringer av hele organisasjoner, men heller utvalgte områder som introduseres for fornyelser (Øgård 2005:28). Når det kommer til stykket så viser det seg at de klassiske weberianske idealene for offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon ikke blir skjøvet ut til fordel for, men blir supplert med ideer basert på NPM-elementer (Christensen og Lægreid 2000:396, Fimreite og Grindheim 2001:206).

1.5.4 NPM i norske kommuner

Det er særlig tre forhold ved NPM som er representert i Norge. Det er for det første et fokus på ledelse med utgangspunkt i ideen om "generic management", som bygger på

en tanke om at ledelse og forvaltning er en egen type virksomhet, uansett hva som forvaltes. Oppfatningen er som nevnt tidligere at det ikke nødvendigvis er et så stort skille mellom offentlig og privat sektor som det tradisjonelle synet tilsier. Derfor antas det at man i offentlige organisasjoner kan benytte modeller og konsepter for ledelse som bygger på prinsipper fra privat sektor (Fimreite og Grindheim 2001:206, Øgård 2005:27). Mange kommuner har innført NPM-relaterte tiltak i form av fokus på ledelse. I den nye kommuneloven er det slått fast at det er administrasjonssjefen, eller rådmannen, som er øverste administrative leder. Det er også en tendens til at flere kommuner benytter seg av muligheten til å ansette ledere i åremålsstillinger med prestasjonsbasert lønn (Øgård 2005:36).

Videre er det en frikobling fra det hierarkiske med NPM-elementer basert på mer indirekte kontroll gjennom desentralisering, delegering av ansvar og myndighet, og mål- og resultatstyring. Det siste trekket ved NPM som er særlig utbredt i Norge er det økte fokus på brukermedvirkning gjennom brukerundersøkelser, brukervalg, servicegarantier og bruk av borgerpaneler (Fimreite og Grindheim 2001:206, Øgård 2005:29). Fokuset på ledelse kommer også frem i kommunene gjennom en større grad av desentralisering og delegering av myndighet fra politiske til administrative styringsnivåer, og videre fra administrativt nivå og ut til de tjenesteproduserende enhetene. I kommunene tar dette form av omorganisering til ”flat struktur” eller en ”tonivåmodell” (Øgård 2005:36). Bruk av indirekte kontroll kommer frem gjennom overgang fra mål- og resultatstyring til kvalitetsstyring og balansert målstyring. Videre benyttes anbudskonkurranse og kontrakter om produksjon av tjenester som et innslag av indirekte kontroll der det klargjøres ansvarsforhold, prisforutsetninger og krav til tjenester (Øgård 2005:38). Tiltak som skal gi økt fokus på borgernes og brukernes rettigheter og deltagelse har til hensikt å gi en større grad av valgfrihet for innbyggerne ved bruk av kommunale tjenester. Slike tiltak omfatter egne klageprosedyrer, ”brukerstyring”, borger- og brukerundersøkelser og åpning av servicekontorer (Øgård 2005:40-41).

Gjennom studier av nordiske kommuners anvendelse av NPM-inspirerte prinsipper fremstår det ingen klar og tydelig modell av funnene. Hva som blir innført

av tiltak varierer i hovedsak rundt ledelsesprinsipper, bruk av indirekte kontroll og markedsorientering, og mer fokus på borger – brukerrollen (Øgård 2005:48).

1.6 Avgrensning og den videre gang i oppgaven

Sett på bakgrunn av denne gjennomgangen har kommunal organisering og omorganisering vært et aktuelt tema over lang tid. Kommunene utgjør det laveste nivået i det norske styringssystemet, og deres rolle er delt i ulike funksjoner. De er iverksettingsorganer for statlige tiltak, de produserer mesteparten av de offentlige tjenester som utgjør basis for den norske velferdsstaten, og samtidig er de politiske redskaper for innbyggerne innenfor et geografisk område. De vedtak som fattes i en offentlig organisasjon som kommunen får konsekvenser for innbyggerne, både som borgere med stemmerett og som brukere av tjenester. De som sitter i posisjon med beslutningsrett har dermed innflytelse over hverdagen til mange mennesker. Det er derfor av statsvitenskapelig interesse å se på de styringsprinsipper og beslutningsmekanismer som ligger til grunn for denne maktutøvelsen.

Jeg har i hovedsak avgrenset studien til den administrative del av Ringsaker kommune, da denne prosessen har vært høyst administrativ i sin art. Det er likevel ikke til å unngå innslag fra det politiske nivå i studien da det er kommunestyret som tar de endelige avgjørelser. Den aktuelle tidsperiode løper fra 1994 til 2002, men med hovedvekt på perioden 2000 til 2002.

I neste kapittel gjør jeg rede for de teoretiske perspektiver jeg benytter i analysen, ut i fra to grener av organisasjonsteorien – instrumentell teori og institusjonell teori. Først i det instrumentelle rasjonelle perspektiv har jeg en hierarkisk variant med vekt på ledelse, kontroll og mål-middel vurderinger i valg av løsning. Videre er det en forhandlingsvariant der det sentrale er multiple aktørgrupper med ulike interesser og preferanser i valg av løsning, og til sist under det instrumentelle perspektivet er garbage can-varianten som ser problemløsning og endring som mer basert på en tilfeldighetenes orden. Fra institusjonell teori anvender jeg først et normperspektiv der organisasjonen er institusjonalisert ut over den rent tekniske

organisasjon med en egen kultur og normer for atferd blant aktørene der endring baseres på den eksisterende ordning. Og til slutt har jeg et myteperspektiv der organisasjonen er institusjonalisert i sine omgivelser og derfor vektlegger de normer for organisasjonsatferd som til enhver tid fremstår som retningsgivende i omgivelsene. Til slutt i andre kapittel har jeg også inkludert de metodiske fremgangsmåter for studien.

I tredje kapittel går jeg gjennom hendelsesforløpet frem til vedtaket om omorganisering til tonivåstruktur i Ringsaker kommune. Kapitlet bygger på informasjon fra dokumenter fra kommunestyre- og formannskapsaker, rapporter og innstillinger samt intervjuer med deltagere i beslutningsprosessen. Fjerde kapittel utgjør selve analysen med drøfting av det empiriske materialet opp mot de ulike teoretiske perspektivene om og hvorvidt de kan forklare hva som førte til beslutningen om å omorganisere. I femte, og siste, kapittel er det oppsummering og konklusjoner rundt studiens innhold.

Kapittel 2

Det teoretiske rammeverk og metodiske valg

2.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for de teoretiske perspektivene jeg vil benytte for den senere drøfting av det empiriske datamaterialet. Teoriene har ulike syn på endringsprosesser i organisasjoner i forhold til aktører, problemer og løsninger. Hensikten er å kunne belyse valget av tonivåstruktur i Ringsaker kommune med disse teoriene. I utgangspunktet vil jeg anvende et instrumentelt perspektiv på analysen fordi kommunen er en offentlig organisasjon som har flere bestemte mål og oppgaver som det jobbes mot. Videre supplerer jeg med andre perspektiver som kan tenkes å gi en forklaring på hvordan prosessen frem mot vedtaket om omorganisering var. Begrunnelsen for å innlemme flere perspektiver i en analyse er at teori ikke alltid er lik praksis. Perspektivene kan derfor tenkes å komplementere hverandre ved at de belyser ulike sider ved prosessen og dermed gir en klarere forståelse av helheten. Jeg anser derfor ikke teoriene for å være konkurrerende slik at jeg kan si at den ene av hypotesene er ”sann” mens de andre kan avvises.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

2.2.1 Grunnlag for organisasjonstenkningen

En grunnleggende antagelse innen organisasjonsteorien er at utforming av en organisasjons struktur og sammensetning har implikasjoner for effektene og utfallet av de beslutninger som tas og de handlinger som utføres i den. Dette er også utgangspunktet for denne studien. I en organisasjon som kommunen vil det være det Egeberg kaller en formell organisasjonsstruktur som består av ”et sett av relativt stabile, upersonlige normer” (Egeberg 1989:18). Disse normene utgjør et rammeverk for informasjon om *hvem* som har rett og plikt til å ta beslutninger, *hva* beslutningene skal dreie seg om og *hvordan* beslutningsaktiviteten skal eller bør gå for seg. Det vil si at det er knyttet forventninger til den *rollen* det enkelte individ besitter i

organisasjonen, og faktisk beslutningsatferd er dermed koblet til den som sitter i posisjon til å gjøre vedtak, men uavhengig av person. Man kan altså si at strukturen kanaliserer utvelgelsen av beslutningspremisser. Det kan dermed sies at det ligger en rasjonalitet innebygd i strukturen.

For å kunne påvirke de beslutninger som tas kan man derfor se på beslutningsreglene i strukturen, det vil si hvem som aktiviseres i en beslutningsprosess, hva som blir identifisert som et problem, og når, hvor og hvordan avgjørelser tas (Christensen 1994:22, Egeberg 1989:16). Den formelle struktur vil slik fungere som et instrument for den bevisste ledelse. Jeg vil dermed kunne anta at kommunens ledelse, både politisk og administrativt, har til hensikt å kontrollere endringsprosesser gjennom en bevissthet rundt valg av strukturelle virkemidler i forhold til vurdering av måloppnåelse og effekter av omorganisering.

Sentralt i det instrumentelle perspektivet er ideen om rasjonalitet i problemløsning. I den ideelle situasjon er det *fullstendig rasjonalitet* som innebærer at aktørene har klare mål for organisasjonen og full informasjon om alle mulige løsningsalternativer og deres konsekvenser (Christensen m.fl. 2004:32). Det er heller ikke knyttet kostnader til innhenting av informasjon, vurdering av informasjonen eller iverksetting av det valgte alternativet. Dette innebærer at organisasjonsendring vurderes som et *analytisk problem* og ledelsen kan derfor velge det alternativ som vil gi den maksimale måloppnåelse (Roness 1997:63). I virkeligheten finner man sjelden idealsituasjonen, og spesielt ikke i offentlige organisasjoner som ofte må forholde seg til flere og sammensatte mål som ikke alltid er konsistente med hverandre. I slike situasjoner bruker man begrepet *begrenset rasjonalitet*. Dette innebærer at aktørene er i en situasjon med knapphet på oppmerksomhet og kapasitet slik at man ikke har fullstendig oversikt over problemer, løsninger og konsekvenser til enhver tid. Organisasjonens struktur vil dermed kanalisere aktuelle problemer og løsninger til den enkelte aktør. Det gjelder fortsatt å handle etter en konsekvenslogikk, man er *intendert* rasjonell, men man vil velge en løsning som vurderes som tilfredsstillende i forhold til måloppnåelsen. Dette medfører at man i stedet for å optimalisere i valg, velger et tilfredsstillende løsningsalternativ, det vil si en løsning som er ”god nok” (Christensen m.fl. 2004:33, March 1994:9).

Ledelsen kan søke å nå organisasjonens mål ved å endre på den formelle strukturen og den arbeidsdeling som følger av *spesialisering* og *koordinering*. Vertikal spesialisering sier noe om antall myndighetsnivåer og type koordineringsform. I en hierarkisk organisasjon med over- og underordning av de ulike nivåene, kan det antas at det er stor grad av vertikal samordning innen organisasjonen som klargjør koordinering, kommandolinjer og kontroll (Christensen m.fl. 2004:34-35). En mer kollegial koordinering vil gi seg utslag i en flatere struktur. En organisasjons horisontale spesialisering angir hvordan de ulike oppgaver er fordelt gjennom strukturen. Luther Gulick beskriver fire typer av horisontal spesialisering: gjennom formål, klienter, prosess og geografi (Hammond 1990:149). I norske kommuner har formålsprinsippet vært mye brukt med en inndeling i etater som helse- og sosial, skole, teknisk og kultur. En prosess-spesialisering innebærer en deling av oppgaver og saker etter hvilken fremgangsmåte som anvendes i behandlingen av dem, som budsjett, juridiske eller personalsaker. Klientprinsippet brukes for å samle saker som angår en bestemt del av befolkningen i én enhet slik at man får et helhetlig fokus på denne gruppen, og som gjerne går på tvers av fag, eksempelvis barn og ungdomsenheter. En geografisk spesialisering av organisasjonen vil speile den territorielle inndelingen av samfunnet. Et eksempel er en bykommune, som Oslo, der bydelene har ansvar for skole og eldreomsorg (Christensen m.fl. 2004:35). I en hierarkisk organisasjon kan ett nivå spesialiseres etter ett prinsipp, mens det neste nivået kan organiseres etter et annet prinsipp. Ringsaker kommunes etatsstruktur var horisontalt spesialisert etter formålsprinsippet med oppgavedeling etter sektorer og etater, videre var den vertikalt spesialisert i kraft av å være hierarkisk utformet med flere ansvars- og ledernivåer.

I det offentlige kan man skille mellom to hovedtyper av beslutningsatferd. Mesteparten av de beslutninger som tas i det offentlige, og spesielt i kommuneorganisasjonene, er utadrettede beslutninger. Disse har et substansielt innhold i form av lover og regler, vedtak om tjenester og implementering av dem, og budsjetter og planer som har sine effekter utenfor systemet. En mindre andel av beslutningene er innadrettet mot organisasjonen selv, og kan ha en indirekte virkning på det som skjer utenfor systemet gjennom å endre apparatet i forhold til formell

organisasjonsstruktur, organisasjonens fysiske struktur som lokalisering og teknologi, og personell (Egeberg 1989:16-17).

Fokus for denne oppgaven er de innadrettede beslutningene, og da spesielt i forhold til beslutningen i forhold til ny organisasjonsstruktur. Den formelle organisasjonsstrukturen i Ringsaker kommune kommer til uttrykk gjennom organisasjonskartet og regelverket for arbeidsdeling, mens den faktiske beslutningsatferden kan forstås gjennom å se på hvem som involveres i prosessen, hvilke hensyn som blir gitt oppmerksomhet og hvordan beslutninger tas.

2.2.2 Den hierarkiske varianten

De fleste offentlige organisasjoner har tradisjonelt fulgt en byråkratisk organisasjonsform basert på hierarki, regelfølgning og arbeidsdeling etter Max Webers klassiske beskrivelse. I den hierarkiske organisasjon er det en rangordning mellom nivåer og det er et system med kommando- og kommunikasjonslinjer mellom nivåene. Ledelsen gjør sine valg på bakgrunn av vurderinger av situasjon og måloppnåelse og har dermed kontroll over iverksettingen av tiltak. Ledere må derfor besitte retten til å fatte slike vedtak og ha makt til å overvinne motstand fra andre aktører (Roness 1997:63). Omorganisering vil følge ved endring i målsettinger, utbytte av ledelse, endringer i kunnskapsbasen for hvilke effekter organisasjonsmodeller kan ha og iverksettingen av dem. Ledelsens vurderinger av faktisk situasjon og ønsket situasjon for organisasjonen og hvorvidt det er et avvik mellom disse, vil ha innvirkning på om og hvilke tiltak som settes i verk (Roness 1997:64). Det ligger altså en konsekvenstankegang bak beslutninger og handling, og en antakelse om at det er mulig å designe og utforme strukturen ut i fra målene.

For å kunne ta beslutninger og sette i gang omorganiseringsprosesser må ledelsen i en organisasjon ha kontroll over to sider ved endringstiltak. Man må først ha kontroll med aktiviseringen av hvilke aktører som skal delta. Dette kan gjøres ved at man deltar selv eller ved å ha kontroll og oversikt over andre aktørers deltakelse. Deretter må man i ledelsen ha kontroll over defineringen av problemer og løsninger gjennom en kognitiv kapasitet, noe som innebærer at man besitter en viss kunnskap

om hva som er årsaken til at man ønsker endring og hva effektene av alternative løsninger kan være (Christensen 1994:22).

Forventninger til prosessen

Sentralt i det hierarkiske perspektivet står ideen om at en endringsprosess er styrt av en rasjonell vurdering på ledernivå om måloppnåelse og virkemiddelbruk. Prosessen kan dermed forventes å settes i gang ved en oppfatning av manglende måloppnåelse og en videre identifisering og analyse av det som antas å være problemet. Deretter forventes en søking etter et virkemiddel som er direkte rettet mot å reparere dette problemet. I dette tilfellet kan det antas at en utløsende faktor til omorganiseringsprosessen i Ringsaker kommune var en oppfatning på ledernivå om at den eksisterende strukturen ikke fungerte godt nok i forhold til oppnåelse av de mål som var satt for organisasjonen. Videre kan det forventes at det ble satt i gang en rasjonell vurdering av ulike løsninger og deres konsekvenser slik at det kunne tas en avgjørelse på grunnlag av det løsningsalternativ som ble oppfattet som best egnet til å bøte på det definerte problemet. Det kan altså forventes at den valgte tonivåmodellen representerte den beste eller mest tilfredsstillende løsningen for å oppnå de fastsatte mål vurdert i forhold til den eksisterende etatsstrukturen og de andre løsningsforslagene. I forhold til aktører kan det forventes at ledelsen kontrollerte aktiviseringen av deltagerne slik at deltagerstrukturen var rimelig konsistent gjennom hele prosessen.

2.2.3 Forhandlingsvarianten

En variant innen det instrumentelle perspektivet er en forhandlingsmodell for endringsprosesser i organisasjoner. En organisasjon kan sies å bestå av flere grupper og aktører som kan ha innvirkning på beslutninger. Disse kan ha ulike interesser, problemdefineringer og løsninger i en slik prosess som Ringsaker kommune har vært gjennom. Organisasjonen kan dermed sies å være en koalisjon av interessegrupper. Aktørgruppene kan være politikere som gruppe, de forskjellige politiske partier, representanter for de ulike fag- og sektorområder, ansatte, fagforeninger og den administrative ledelse. Sistnevnte vil i dette perspektivet ikke være så retnings-

givende som i den hierarkiske varianten. Hver av aktørgruppene følger sin rasjonalitet for å fremme egne interesser. Den eksisterende organisasjonsstrukturen kan sies å være et resultat av tidligere forhandlinger og avspeiler dermed den rådende maktstrukturen. Aktørgruppenes styrke i forhandlinger vil vise seg ut fra de ressurser de er tildelt gjennom strukturen i form av kommandolinjer, over- og underordningsforhold og ulike former for samordning (Christensen m.fl. 2004:40, Roness 1997:70). Eventuelle endringer og omorganisering skjer etter forhandlinger mellom aktørene. Aktørgruppene vurderer ulike forslag til organisasjonsløsninger i forhold til sine egne interesser og målsettinger, og graden av endring vil være påvirket av styrkeforholdet mellom aktørene. Fordi man setter i gang en endringsprosess kan det oppstå konflikter mellom de som søker endring og de som er fornøyd med den eksisterende ordning. En dominerende aktørgruppe kan med større kraft fremme sine egne mål og interesser, og i større grad velge en løsning basert på egen rasjonell kalkulasjon. I situasjoner med flere likeverdige aktørgrupper kan forhandlingene komme til å ende i et kompromiss mellom interessene slik at flest mulig kommer nærmere sin egen måloppnåelse (Christensen m.fl. 2004:40-41, Roness 1997:71).

Forventninger til prosessen

I et forhandlingsperspektiv vil prosessen bære preg av at Ringsaker kommune består av et heterogent beslutningsmiljø der organisasjonens ledelse bare er en av flere aktørgrupper med ulike syn i vurdering av problemer og løsninger. Det er derfor ikke nødvendigvis den hierarkiske ledelsens interesser og målsettinger som får gjennomslag i beslutningssituasjonen. Også innen dette perspektivet er det en oppfatning av at den eksisterende strukturen ikke fungerer tilfredsstillende i forhold til måloppnåelse, men de ulike aktørene vil ut fra sine egne vurderinger foreslå løsninger til beste for sine interesser. På bakgrunn av aktørenes styrkeforhold i beslutningsprosessen kan det forventes at det oppstår konflikter og uenighet, og at den valgte modellen representerer et kompromiss som følge av forhandlinger. Modellen vil dermed kanskje ikke være den optimale løsningen for noen av aktørgruppene.

2.2.4 Garbage can-varianten

Garbage can er knyttet til det instrumentelle perspektivet gjennom ideen om organisasjoner som "organiserte anarkier". Dette innebærer at det ligger en struktur til grunn for organisasjonen, men at den formelle struktur er løs. Videre kan garbage can-modellen knyttes til forhandlingsperspektivet ved at det også her er multiple aktører som preger prosessen.

En rasjonell endringsprosess starter med å identifisere et problem og videre vurderes det alternative løsninger slik at man ender opp med å velge den beste løsningen tilpasset problemet. I denne modellen struktureres derimot sammenkobling mellom fire strømmer av deltagere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter i forhold til om de opptrer på samme tid, om det rettes oppmerksomhet mot dem og hvordan de kobles til vurderinger av organisasjonsstrukturen. I disse "organiserte anarkier" påvirkes beslutninger altså mer av sammenfall i tid enn rasjonelle vurderinger av konsekvenser (Jacobsen og Thorsvik 1997:288, Lægreid og Roness 1999:307). Et viktig premiss i teorien er altså at den formelle strukturen er løs og at det er vanskelig å styre og kontrollere deltagelse. Ledelsen kan ikke forutse strømmingene og man kan derfor ikke sikre at det er de "riktige" deltagerne som er til stede og da heller ikke kontrollere resultatet. Resultatet vil dermed bli en sum av individuelle nyttevurderinger, gitt av den enkelte aktørs deltagelse og engasjement i prosessen. Enhver deltager er å regne som en deltidsdeltager. Tid og oppmerksomhet er knappe ressurser for aktørene og valget om å delta avhenger av hvorvidt man er "bundet" til andre beslutningssituasjoner samtidig. Man kan forsøke å kontrollere virkningene av ulike hendelser som slår inn mot organisasjonen ved tiltak som å bygge kompetanse, handlingskapasitet og deltagernes oppmerksomhet inn i organisasjonen (Lægreid og Roness 1999:306, Roness 1997:86).

Som følge av endringer i deltagermassen vil fokus på problemer og løsninger ikke være konstant, og dermed vil også beslutningsmulighetene variere. Løsninger kan altså komme før problemer, enkeltaktører kan benytte seg av manglende hierarkisk kontroll til å fremme sine egne prosjekter, og beslutninger kan tas ut i fra at en gruppe aktører befinner seg på samme sted til samme tid. Reorganiseringsprosesser er en mulighet til å diskutere mange ting. "Søppelkasse"-terminologien henspiller på at

koblingene mellom disse strømmingene ikke er planlagte eller rasjonelle i sin karakter og at det dermed er en tvetydighet i definering av problemer og valg av løsninger (March og Olsen 1983:287). Hendelser rundt en reorganiseringsprosess ser dermed ut til å være mer avhengig av hva aktørenes oppmerksomhet er rettet mot akkurat på dette tidspunktet, enn et faktisk omorganiseringsforslag (March og Olsen 1983:286).

Innen garbage can-perspektivet er ikke mål og vurderinger av oppnåelse gitt på forhånd, men blir oppdaget og utviklet underveis. Ledelsen må forholde seg til stadig svingende forhold når det gjelder de fire strømmene, og med liten grad av kontroll blir oppgaven da først og fremst ikke å styre men heller å være fleksibel og forsøke å tilpasse organisasjonen til situasjonen. Dette kan medføre ”skrivebordsplaner” og forhandling mellom deltagerne, og det kan derfor være nødvendig å ty til symbolbruk og ad hoc-løsninger for å vise handlekraft og evne til å styre (ibid.).

Forventninger til prosessen

På grunn av at essensen i garbage can-modellen er basert på tilfeldige sammenfall er det vanskelig å si noe om hvordan prosessen forløper da man ikke kan se etter klare sammenhenger. Generelt kan det forventes at prosessen frem mot beslutningsvedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av en ustabil deltagerstruktur slik at problemdefinisjon ikke nødvendigvis er knyttet til den vedtatte løsningen. Det kan dermed ikke forventes en ordnet og ”ryddig” prosess med klare og rasjonelle mål-middel vurderinger eller en sterk hierarkisk kontroll av deltagerstrukturen. Om jeg derimot i det empiriske materialet finner at det kommer inn nye deltagere som bringer nye problemer og løsninger på banen gjennom prosessen kan dette være et tegn på denne ”temporale strukturen”. Hvis den valgte tonivåmodellen heller ikke kan kobles til en bestemt gruppe av aktører eller en bestemt problemanalyse/-definisjon slik at det ikke synes noen opplagt grunn til at nettopp denne løsningen ble valgt fremfor andre løsninger, kan det også være grunn til å tro at tilfeldighetene har spilt en større rolle enn andre faktorer som rasjonelt begrunnede valg eller organisasjonskultur.

2.3 Det institusjonelle perspektivet

2.3.1 Organisasjonstenkningen

Institusjonell teori vokste frem i forlengelsen av den tradisjonelle organisasjonsteorien. Fra å se på organisasjoner som rene instrumentelle produksjonssystemer begynte man å se på effekten av sosiale og kulturelle krefter både internt i organisasjonen og i dens omgivelser. Scott (2001) beskriver tre elementer ved institusjoner: et regulativt element, et normativt element og et kognitivt element. Disse elementene knyttes til ulike måter å se organisasjoner som institusjoner, og handling og atferd kobles til henholdsvis regelfølgning, normer for hva som er passende, og tilpasning til omgivelsene. Her ser jeg på den normative tilnærmingen og den omgivelsesbaserte mytetilnærmingen.

2.3.2 Det normative perspektivet

I det instrumentelle perspektivet er en organisasjon et verktøy og noe mekanisk, konstruert for å jobbe frem mot et mål. I det institusjonelle perspektivet ser man organisasjonen som noe mer organisk i form av at det ved siden av de formelle strukturer og rasjonelle prosedyrer antas å være en iboende kultur og uformelle normer og verdier som har vokst frem gjennom organisasjonens historie og utvikling og som gjør den spesiell i forhold til andre organisasjoner. Der en organisasjon i et rasjonelt perspektiv er et manipulerbart verktøy som kan designes og redesignes, vil organisasjonen i et normativt perspektiv ha en utvikling av uformelle normer som vokser ut over den formelle strukturen og en kultur av identiteter og handlingsregler *institusjonaliseres* i den (Christensen m.fl. 2004:47). Selznick beskriver denne institusjonaliserings-prosessen som "[...] to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand" (Selznick 1997:8). Det vil si at gjennom samhandling mellom aktører innad i organisasjonen og i organisasjonens nære handlingsmiljø vil det bygges opp et mønster av forventninger om uformelle regler for atferd. Denne atferdskulturen legger seg utenpå den formelle strukturen og vil gi organisasjonen en unik identitet. I det normative systemet er det både normer og verdier. Verdiene er oppfatninger om hvilken tilstand som er ønskelig og som eksisterende strukturer og

atferd kan vurderes mot, mens normene sier noe om hva som er legitimt å gjøre for å oppfylle verdiene (Scott 2001:54-55). Der atferd i det instrumentelle perspektivet er konsekvensorientert er atferd i normperspektivet orientert mot hva som oppfattes som passende, en *logic of appropriateness*. Denne logikken baseres på gjenkjennelse av tidligere, lignende situasjoner, aktørens identitet og rolle i forhold til institusjonen og hvilke handlingsregler som oppfattes som gjeldende for denne aktørens identitet og situasjon (Christensen m.fl. 2004:50, March og Simon 1993:8, Roness 1997:76, Scott 2001:55). Koblingen mellom rolle og atferd baseres på læring og erfaring, man sosialiseres inn hva som er forventet. Aktører som har vært i organisasjonen en stund kjenner derfor til de normer og ”koder” som legitimerer en handling og vil derfor kunne handle i overensstemmelse med disse. Normene for atferd fungerer altså begrensende på den enkeltes valgmuligheter i en bestemt situasjon ved å si noe om hva som er forventet atferd. I en beslutningssituasjon baserer man seg på tidligere løsninger og man får en slags historisk kontinuitet i tråd med hva som har fungert før (Christensen m.fl. 2004:51, Peters 2005:19). Denne mekanismen fungerer stabiliserende ved at man knytter valg til tidligere atferd og kalles stivhengighet, noe som innebærer at man bygger opp en institusjonell treghet som beskytter mot raske endringer (Krasner 1988:73, Peters 2005:71, Scott 2001:56).

Graden av institusjonalisering kan ha betydning for endringsprosesser. Krasner (1988) benytter begrepene vertikal dybde og horisontal bredde for å beskrive dette. Vertikal dybde knyttes til i hvilken grad institusjonelle forhold definerer enkeltaktører, det vil si hvor sterk ens institusjonelle identitet er i forhold til formelle bindinger knyttet til ens stilling. Den horisontale bredde refererer til hvor tette koblinger det er mellom de ulike aktiviteter i organisasjonen (Krasner 1988:74). En stor grad av fellesskap i normer og verdier på tvers av organisasjonen signaliserer stor grad av horisontal bredde, og organisasjoner som skårer høyt på både dybde og bredde kan sies å være institusjonalisert. De etablerte normer og verdier er så innarbeidet at de tas for gitt slik at man ikke nødvendigvis tenker over at det finnes alternativer (Krasner 1988:77).

Graden av institusjonalisering vil kunne fungere som en brems på raske endringer og som en ”sil” på endringstiltak. I dette ligger det at mindre endringer som

ligger i nærheten av de eksisterende normer har større mulighet for å tas inn i institusjonen enn reformelementer som i større grad bryter med de aksepterte normer. Innen institusjonell teori tas det for gitt at de endringer som skjer vil være inkrementelle og i liten grad avvike fra eksisterende normer for passende løsninger. Bare i tilfeller der organisasjonen opplever en krise som er helt på siden av vanlige situasjoner vil det vurderes løsninger som er klart forskjellige fra de kjente normer og regler for problemløsning (Roness 1997:79). Dette baseres på en darwinistisk evolusjonær tolkning der lange perioder med stor grad av stabilitet brytes som følge av miljømessige endringer, både ytre og indre. Tilpasning til de endrede forhold finner sted og man får en påfølgende stabil periode som bygger på de forutsetninger som ble lagt i bruddperioden. Dette er en sideteori til tidligere nevnte fenomen stivhengighet og går under betegnelsen "punctuated equilibrium" (Krasner 1988:77-78, Peters 2005:77).

Forventninger til prosessen

En institusjons historie og tradisjon vil fungere som en motkraft mot reform- og endringsforsøk. Det kan forventes at deltakelse er basert på en plikt i forhold til de etablerte handlingsregler og ikke som følge av formell rolle eller hierarkisk styring. Det kan ventes at endringsforslag som er i tråd med eksisterende normer og verdier lettere passerer, mens endringsforslag som går mer på tvers kan ende med å ikke bli gjennomført i det hele tatt.

Når det oppstår et problem i en organisasjon vil det ifølge institusjonell teori velges løsninger som er tilgjengelige ut i fra kjente og etablerte normer og regler for problemløsning. Endringer vil dermed ikke avvike mye fra den eksisterende strukturen. Dette er i hovedsak en teori som predikerer stabilitet og forutsigbarhet fremfor endring. I og med at utfallet av prosessen er kjent og kommunen valgte en kvalitativt ny organisasjonsstruktur kan det være interessant å se om årsaken til at det ble satt i gang søking etter en ny struktur faktisk var en opplevd krisesituasjon innad i kommunen. Videre kan det forventes at det kan ha vært motstand mot endring blant de forskjellige aktørene når det har gått mot et løsningsforslag som helt klart ville bryte med de kjente og etablerte normer og handlingsrutiner.

2.3.3 Myteperspektivet

Denne retningen innen institusjonell teori kobler organisasjonens eksistens og væremåte til dens institusjonaliserte omgivelser og er knyttet til det Scott (2001) betegner som det kognitive element ved institusjoner. En grunnleggende idé i dette perspektivet er at det i et samspill mellom organisasjon og omgivelser er utviklet sosialt aksepterte symbolske normer for hva som er moderne, rasjonelt og passende i forhold til hvordan en organisasjon bør handle, og at organisasjonene gjennom å ta til seg disse normene vil oppnå legitimitet og aksept fra omgivelsene. Symboler har en effekt ved å forme de holdninger og meninger som tillegges atferd og objekter. Symbolikken er av en slik karakter at den oppfattes som objektiv og tatt for gitt av aktørene som en selvfølgelig måte å gjøre ting på. Institusjoner fremstår altså som meningsbærende systemer der organisasjonens og aktørers atferd er avhengig av de tillagte meninger og manipulering av symboler (Peters 2005:112-113, Scott 2001:57).

En organisasjons omgivelser består altså av to sider. Først er det de tekniske omgivelser som er rettet mot den instrumentelle beslutningsaktivitet i organisasjonen, med fokus på de formelle strukturer og deres effekter. Så er det de institusjonelle omgivelser som er rettet mot de symbolske trekk ved organisasjonen. Disse er ikke av en handlingsrettet karakter, men har fokus på de gjeldende normer for hva som er akseptabelt og som gir organisasjonen legitimitet innen organisasjonstenkning, struktur, teknologi, prosedyrer og profesjoner (Christensen 1994:31).

Meyer og Rowan (1991:44) hevder at myter om formelle organisasjonsstrukturer har to kjennetegn. For det første er de rasjonaliserte og upersonlige oppskrifter på hvordan oppståtte problemer kan løses på en regellignende og rasjonell måte, det vil si passende løsninger. For det andre er de institusjonalisert i en slik grad at de er utenfor rekkevidde av enkeltindividers og enkeltorganisasjoners vurderingsevne. Derfor blir myter tatt for gitt som legitime, uavhengig av evalueringer av deres effekter og innvirkninger. Røvik (1998:13) kaller myter for *institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter*, og definerer dem som "[...] en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner"

(ibid.). Slike institusjonaliserte elementer og rasjonaliserte myter beskriver hvordan organisasjoners atferd bør være og hvordan de bør se ut, blant annet i forhold til prosesser, teknologi, formelle strukturer og ideologier (Meyer og Rowan 1991:44).

Når en organisasjon tar i bruk en oppskrift kan det sies at den adopteres inn i organisasjonen. Dette kan skje under *tvangsmessige forhold* der organisasjoner pålegges å innføre bestemte oppskrifter gjennom lov eller forskrift. Eksempler på dette er tiltak som ble innført i offentlige virksomheter gjennom 1980-tallet, som virksomhetsplanlegging og prinsipper for målstyring og resultatorientering. Det kan også være en *normativt basert adoptering* som følge av en spredning av faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper. Et eksempel på dette er hvordan økonomer som gruppe har bidratt til å spre grunnleggende ideer gjennom reformbølgen New Public Management. Til slutt kan det foregå en *mimetisk adopsjon* der organisasjoner som er preget av stor usikkerhet etterligner andre organisasjoner som fremstår som vellykkede og suksessrike (Christensen m.fl. 2004:82, Scott 2001:43). Resultatet blir dermed strukturell isomorfi, eller en formlikhet mellom organisasjonene. Organisasjonen vil dermed fremstå som ”en avspeiling av omgivelsene” (Roness 1997:82). Innen myteteori er det ”press” fra omgivelsene som fremtvinger endringer i organisasjonsutforming ved at enkelte organiseringsmaler fremstår som moderne og attraktive, eller ”den rette måten” å organisere på. Aktørers problemdefineringer, interesser og handlingsregler har lite innvirkning på hvordan organisasjonen blir seende ut. Det er ikke snakk om virkelige valg, men om å leve opp til forventninger og krav i omgivelsene (Roness 1997:82). Ved å gjøre dette sikrer organisasjonen legitimitet. Det at mytene oppfattes som å ha en rasjonell karakter gjør at aktører ser dem som realistiske og ”sanne”, selv om dette ikke nødvendigvis er riktig. Når det en myte representerer fremstår som ”tidsriktig” kan en myte være en mote, som ”[...], noe som ”alle” offentlige organisasjoner skal ha innenfor en tidsperiode, inntil de går av moten og nye moter kommer til” (Christensen 2004:67). Her vil jeg trekke en tråd tilbake til innledningskapittelet og det jeg skrev der om New Public Management og frem til det at Røvik kaller myter for institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Selve konseptet NPM består av nettopp elementer og

løsninger som er ment å gjøre offentlig oppgaveløsning mer effektiv. Røvik kaller da også NPM for et ”sett av organisasjonsoppskrifter” (Røvik 2004:16).

Forventninger til prosessen

Innen myteperspektivet vil omgivelsene spille en viktig rolle for organisasjonens problemløsning. Normer i organisasjonens nære eller mer fjerne omgivelser sier noe om hva som er god organisasjonsstruktur og hvordan organisasjonen kan håndtere omorganisering. De dominerende aktører i omgivelsene kan være Kommunal- og regionaldepartementet, fylkesmannen, Kommunenes Sentralforbund, andre norske kommuner som fremstår som vellykkede og gode organisasjoner samt aktører innen konsulentbransjen som fremmer bidrag til trenden. Dette perspektivet er ikke i stor grad preget av problemdefinering fra ”innsiden” av organisasjonen, men heller adoptering av modeller og isomorfi mellom organisasjoner som benytter populære modeller i tiden eller løsninger som er gitt legitimitet av viktige aktører i organisasjonens omgivelser. Forventningene til prosessen i Ringsaker kommune ut i fra myteperspektivet er dermed preget av at det i omgivelsene eksisterer modeller for kommunal organisering som fremstår som bedre enn andre modeller og som er dominerende i tiden, uavhengig av problemdefineringer. I forlengelsen av dette kan strukturelle endringer skyldes et ønske om å fremstå som moderne og tidsriktig, eller ut i fra et behov for aksept fra omgivelsene. Andre forventninger som kan knyttes til dette perspektivet er at Ringsaker kommune har benyttet en ”prestisjekommune” som forbilde, eller at kommunen har valgt en modell som mange andre kommuner har benyttet.

2.4 Hypoteser og hypoteseprøving

2.4.1 Hypotesene

For å kunne teste, eller prøve, teoriene mot empirien vil jeg sette opp noen hypoteser om hvordan prosessen frem mot vedtaket om organisasjonsendring har foregått i Ringsaker kommune. Hypotesene må være utformet slik at de er mulige å måle opp mot den informasjon som fremkommer i empirien. I og med at denne studien bruker

kvalitative data basert på tekstdokumenter og dybdeintervjuer vil det ikke være slik at de statistisk kan bekreftes eller falsifiseres. Jeg bruker derfor begrepet *hypoteseprøving* fremfor *hypotesetesting*. Jeg forventer heller ikke at hypotesene, på linje med teoriene, er gjensidig utelukkende men at flere av dem kan vise seg å bidra med noe i forklaringen av prosessen og vedtaket.

H 1 - Prosessen frem mot vedtaket om tonivåorganisering i Ringsaker kommune har vært hierarkisk styrt og ble satt i gang etter en oppfatning i ledelsen om en manglende eller feilende måloppnåelse med den eksisterende etatsstrukturen.

H 2 - Prosessen frem mot vedtaket har vært preget av at beslutningstagerne er en koalisjon av ulike interessegrupper, og den valgte løsningen representerer et kompromiss som er forhandlet frem mellom partene.

H 3 - Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering til flat struktur i Ringsaker kommune har vært preget av et organisert anarki der beslutningene påvirkes av et mer tilfeldig sammenfall av deltagere i en beslutningssituasjon med ulike problemdefinisjoner og løsningsforslag.

H 4 - Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av de etablerte normer og verdier for problemløsning og en stivhengighet til tidligere erfaringer for denne typen situasjoner, slik at den valgte løsningen ikke i stor grad vil avvike fra den eksisterende strukturen.

H 5 - Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av et ytre press der tonivåmodellen har fremstått som moderne og dominerende i tiden, eller som et alternativ som synes godt fordi mange andre kommuner har valgt det og Ringsaker kommune derfor har adoptert denne som organisasjonsløsning.

2.4.2 Hypoteseprøving

”Testing” av hypoteser knyttes i større grad til prosedyrer av en mer statistisk art og utforming. Ifølge Andersen (1997) er det mer dekkende å snakke om ”prøving av teori” både i forhold til kvantitative studier og case-studier. Årsaken er at man prøver forventningene avledet fra teorien mot det empiriske materialet. Om hypotesen viser

seg å ikke stemme er det sjelden teorien forkastes, men det blir desto viktigere at det finnes alternative teorier (Andersen 1997:83).

For å kunne prøve hypotesene mot datamaterialet må de operasjonaliseres. Det innebærer at man må benytte indikatorer som kan måles mot den informasjonen som fremkommer av det empiriske materialet. Som indikatorer vil jeg bruke mer spissede spørsmål rundt hovedtrekk fra de ulike teoriene om organisasjonsendring. Disse spørsmålene tar for seg viktige trekk ved organisasjonstenkningen og beslutningsprosessen som gir støtte til de ulike teoriene.

2.5 Metodiske valg og forskningsdesign

2.5.1 Forskningsdesign

Med utgangspunkt i at hypotesene er tilknyttet ulike teorier om organisasjonsendring og studiet av beslutningsprosessen kan jeg si at dette er en teoretisk fortolkende casestudie der Ringsaker kommune er den databærende enhet. Dette innebærer at selv om dette er et spesielt tilfelle, så kan det fungere som et eksempel på en gruppe av fenomener som det allerede kan sies å eksistere en base av kunnskap om, nemlig beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner. Jeg anvender altså generaliseringer rundt beslutningsprosesser for å kaste lys over denne bestemte prosessen (Andersen 1997:68). Hensikten med denne typen casestudier er ikke teoriutvikling, men at "[d]e bruker derimot begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale" (Andersen 1997:69). For at teoribruken ikke skal bli for generell og at det skal være mulig å organisere det empiriske materialet bør det i en fortolkende casestudie være slik at teorien aktivt organiserer det meste av den variasjon som finnes i datamaterialet. Med en for generell bruk av teori vil det ikke være noen klar sammenheng mellom teori og data (Andersen 1997:70).

Bruken av case som forskningsdesign begrunnes med at jeg studerer dette ene tilfellet, denne ene beslutningsprosessen. Hensikten er å gå i dybden av prosessen for å få en så helhetlig fremstilling som mulig av hvorfor Ringsaker kommune valgte nettopp tonivåmodellen som ny organisasjonsstruktur. Kanskje vil det være mulig å

kunne si noe om samspillet mellom aktører, organisasjonskultur, målsetninger og omgivelser i en slik beslutningsprosess.

2.5.2 Hva slags data behøves?

For å kunne svare på de spørsmål som stilles i analysen er det viktig å ha et datagrunnlag som inneholder relevant informasjon. For å kunne prøve hypotesen basert på rasjonell instrumentell teori er det nødvendig å se etter informasjon der en problemanalyse presenteres og den valgte organisasjonsmodellen knyttes som en direkte løsning til det definerte problemet. I forhold til hypotesen om interessehevding og forhandlinger er det viktig å søke å identifisere grupper av beslutningstakere og undersøke hvorvidt de har ulike problemdefineringer og løsningsalternativer, og om den valgte løsningen fremstår som et kompromiss som følge av forhandlinger slik at den avspeiler styrkeforholdet mellom aktørene. Garbage can teori er noe vanskeligere å operasjonalisere. Om det ikke fremstår noe mønster som kan falle inn under de andre teoriene og hypotesene kan garbage can være en mulig forklaringsteori, eksempelvis om det underveis kommer inn nye aktører som har egne og nye løsningalternativer som blir vurdert uavhengig av den opprinnelige problemdefinisjonen. Innen normperspektivet er en organisasjon lite ”bevegelig” på grunn av at de retningsgivende normer og regler legger så klare forventninger og begrensninger til handlingsalternativene. For å operasjonalisere nærmere kan man se etter hvordan kultur og normer trer frem i holdninger og eventuelt har virket inn i beslutningsprosessen. Når det gjelder hypotesen knyttet til myteperspektivet er det sentralt å se etter om Ringsaker kommune etterligner modeller som er dominerende og som mange andre kommuner har brukt, eller benytter en ”prestisjekommune” som forbilde. Datamaterialet bør dekke problemanalyser, aktører, løsningsforslag, beslutningsmuligheter, drivkrefter både i og utenfor kommuneorganisasjonen samt organisasjonens forhold til omgivelsene.

2.5.3 Innsamling av data – gyldighet og pålitelighet

Når det gjelder å samle inn datamateriale setter Yin (2003) opp tre prinsipper – flere datakilder for å understøtte funn, dokumentasjon av data, og å opprettholde en rød tråd gjennom undersøkelsen slik at det er mulig for leseren å følge tolkninger av

informasjonen fra problemstilling til konklusjoner og tilbake igjen (Yin 2003:97-105). Datainnsamlingen tar utgangspunkt i dokumenter som omfatter kommunestyre- og formannskapsaker, innstillinger fra styringsgruppene i både forprosjekt og hovedprosjekt samt en rapport fra konsulentfirmaet som bistod i prosessen. Slike dokumenter er ofte formelle i karakter og språk, og gir dermed i liten grad innsikt i de mer uformelle sider ved prosessen. Videre benyttes derfor semistrukturerte intervjuer for å supplere med informasjon der de skriftlige kildene ikke gir tilfredsstillende dekning. Hensikten med å bruke flere kilder til data er å kunne sikre gyldigheten av funn og påstander ved at disse understøttes fra flere hold (Yin 2003:99). Dokumentene har jeg fått fra kommunens arkiv og via min kontaktperson i kommunen. Hva som har vært aktuelle dokumenter har kommet frem gjennom samtaler med min kontaktperson i kommunen og ”snøballmetoden” ved lesing av enkeltdokumenter med henvisninger til andre dokumenter. Det samme kan for så vidt sies om aktuelle informanter til intervju. Av de som ble forespurt var det bare en som takket nei til å være med. Alle intervjuer er foretatt på den enkelte informants arbeidsplass, enten på eget kontor eller møterom, og jeg har i hovedsak brukt samme intervjuguide til alle. Unntaket er for de politikerne jeg snakket med, hvor brukte jeg en noe modifisert intervjuguide da disse har en annen synsvinkel på og deltagelse i prosessen.

Når det gjelder dokumentasjon av data så har jeg forsøkt å henvise til de aktuelle dokumenter. Informasjon som er fremkommet gjennom intervjuer er vanskeligere å dokumentere da disse er gjort muntlig og uten opptaker. Alle notater er imidlertid samlet og sammenholdt. Dette gjelder for alt datamateriale som jeg har benyttet, med unntak av en del arbeidsdokumenter som jeg har fått låne fra organisasjonsavdelingen i Ringsaker kommune. Det skal derfor være mulig å kunne gå tilbake til denne ”databasen” som jeg har opparbeidet for å bekrefte belegget for det som er beskrevet i studien. Kommunestyresakene og formannskapsakene som jeg har benyttet meg av her er dessuten offentlige dokumenter og skal være mulig å få tak i for alle.

I forhold til ”den røde tråden” så har jeg etter beste evne forsøkt å få en sammenheng gjennom oppgaven fra problemstilling, via teoretiske innfallsvinkler og den empiriske gjennomgangen, til analysen og de påfølgende konklusjoner.

Kvaliteten på det innsamlede datamaterialet kan vurderes i forhold til gyldighet og pålitelighet. Om data er gyldig har sammenheng med hvorvidt det er relevant i forhold til problemstillingen, mens om data er pålitelig har sammenheng med nøyaktigheten i innsamling og måling av data (Hellevik 2002:183). Jeg har i størst mulig grad søkt å bruke relevante data i form av faktiske saksdokumenter samt at jeg har benyttet hypotesene som utgangspunkt for spørsmålene i intervjuguiden. Hensikten var da å få svar som kunne belyse problemstillingen. I forhold til dokumentmaterialets pålitelighet er det ingen grunn til å anta at det er store feil i innholdet av disse, da de må kunne betegnes som førstehånds kilder (Dahl 2002:59). I dette ligger at innholdet må kunne antas å være autentisk og selvopplevd for forfatteren av dokumentet. Når det gjelder gjennomføringen av intervjuene så bygger disse på en intervjuguide der spørsmålene springer ut fra de ulike hypotesene. På denne måten er det større sannsynlighet for å få frem relevant informasjon om prosessen.

Når det gjelder datas pålitelighet så trekker jeg ikke dokumentmaterialet i tvil, men tar det for gitt at det som er gjengitt er riktig. For mine egne intervjuer er det en mulighet for at det har forekommet en undersøkelseeffekt ved at informantene har blitt påvirket av situasjonen eller meg som intervjuer (Jacobsen 2000:217-218). Slike effekter er vanskelig å kontrollere for, men jeg tror at de effekter som måtte forekomme ikke har hatt noen innvirkning på selve informasjonen som er gitt under intervjuene. Et annet problem som kan forekomme i situasjoner som dette er at informantene ikke husker nøyaktig hva som skjedde, hvor det skjedde og hvem som var med. Denne prosessen ligger noen år tilbake så muligheten for at noe er glemt er absolutt til stede. Samtidig husker man ofte det man ønsker å huske, det vil si det som gikk bra, mens mer negative ting blir borte. Jeg tror likevel at det som er tatt med i denne oppgaven vil oppfattes som riktig. Videre er det også en mulighet for at det er unøyaktighet i eller manglende informasjon i intervjunotatene i og med at jeg ikke har benyttet opptaker. Mitt virkemiddel for å bøte på slike eventuelle problemer har vært å skrive notater fortløpende under intervjuene basert på intervjuguiden, og deretter skrive ut intervjuene i sin helhet basert på notatene rett etter intervjuene. Det er alltid en sjanse for at informasjon går tapt både ved innsamling og analyse, men ved å

benytte flere dokumenter fra hele prosessen samt intervjuer med ti sentrale deltagere har jeg fått mulighet til å vurdere opplysningene mot hverandre. Denne trianguleringen av data gir større grad av pålitelighet i konklusjonene (Yin 2000:99). Under innsamling av informasjon og datamateriale er det alltid viktig å kunne dokumentere det man gjør slik at man sikrer ryddighet og etterrettelighet i sin fremgangsmåte og etterprøvbarehet av sine resultater.

Kapittel 3

En fortelling om en beslutningsprosess

3.1 Innledning

I dette kapittelet beskriver jeg prosessen frem mot vedtaket om omorganisering av den administrative og tjenesteytende delen av Ringsaker kommune som hadde utgangspunkt i en utredning fra 1994 og ble avsluttet i 2002. Materialet i dette kapittelet er basert på dokumenter fra kommunestyresaker og formannskapsaker, arbeidsdokumenter fra prosjektene, innstillinger fra styringsgruppene i forprosjekt og hovedprosjekt, en rapport fra konsulentfirmaet Utviklingspartner/UPK, samt personlige intervjuer med ti sentrale deltagere i beslutningsprosessen.

3.2 Til å begynne med ...

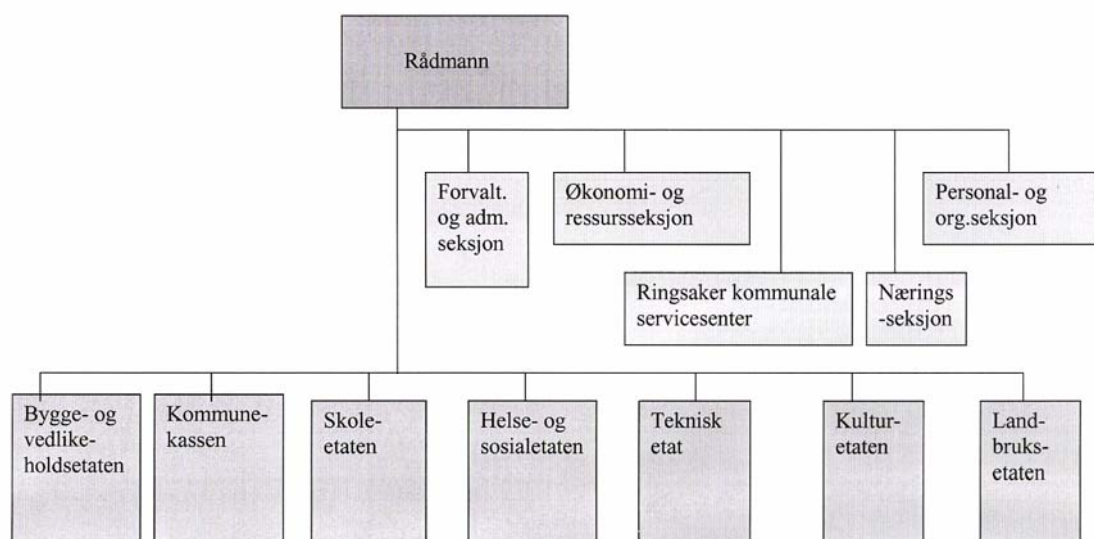
I 1994 ble det gjennomført en utredning om ny politisk struktur for Ringsaker kommune. Kapittelet "Administrative hovedprinsipper" i utredningen legger frem forslag til fire prinsipper for en senere gjennomgang av den administrative struktur. Disse bygger på et erfaringsmateriale fra FoU-programmet "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" og den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1993 (Utredning 1994).

Det første hovedprinsippet tar for seg administrativ organisering og er slik: "Kommunen som organisasjon skal være oversiktlig, effektiv og beslutningsdyktig" (Utredning 1994:64). Målt i antall ansatte er kommunen en omfattende organisatorisk enhet og det kreves fast beslutningsmyndighet samtidig som organisasjonen må være fleksibel med rom for nytenkning og effektiv oppgaveløsning. Tjenesteproduksjonen og tjenestetilbud skal organiseres ut fra tilgjengelighet for brukerne og deres behov. Det påpekes også at det velferdsstatlige tjenestetilbudet med basis i rettighetslovgivningen medfører en kravbyrde som ikke er på linje med den kommunale økonomi.

Det andre hovedprinsippet dreier seg om ledelse og er utformet slik: "Kommunens ledere skal ta ansvar, sette operative mål, motivere og inspirere sine medarbeidere" (Utredning 1994:66). Her støtter man seg på den nye kommuneloven

der administrasjonssjefens rolle styrkes og det legges vekt på forhold som koordinering, klare kommandolinjer og ansvarsforhold i et enhetlig administrativt ledelsessystem på tvers av de kommunale sektorer.

Det tredje hovedprinsippet ser på organisasjonens struktur og sier: "Rådmannskontoret og de sentrale politiske organer skal konsentrere seg om strategiske aktiviteter som ramme- og langtidsbudsjettering, forsøk på å utvikle en klarere målstruktur osv. Operative aktiviteter utføres i mest mulig grad av etatene og deres driftsenheter" (Utredning 1994:69). Struktur blir i utredningen forstått som den formelle organisasjon som fremkommer på organisasjonskartet, samt reglement for saksbehandling og beslutninger. Det påpekes at det å legge om denne strukturen ikke vil løse alle organisasjonsmessige problemer, men også at den formelle strukturen ikke er uvesentlig som ramme for det arbeidet som utføres i organisasjonen. Den eksisterende strukturen ble fastlagt av kommunestyret i 1987 og følger en sektororganisering etter hovedutvalgsmodellen.



Figur 3.1 Etatsmodellen (Arbeidsdokument, Styringsgruppen OU-prosjektet)

Denne formålsinndelingen i etater var vanlig i de fleste norske kommuner. Det påpekes i utredningen at modellen gir rom for sektortankegang der kommunens overordnede målsettinger settes noe til side for en suboptimalisering innen den enkelte sektor.

Det siste hovedprinsippet dreier seg om delegering av myndighet og ansvar for avlastning av de politiske organer slik at disse kan rette sin oppmerksomhet mot å trekke opp de større linjer og ha et utvidet perspektiv på kommuneorganisasjonen: ”De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak hva som skal gjøres, mens administrasjonen gis stor frihet til å bestemme hvordan oppgavene løses, men slik at de folkevalgte fører kontroll med at utførelsen er i samsvar med de vedtak som er fattet” (Utredning 1994:71). Hensikten her er å kunne møte publikum på en bedre måte ved at saksbehandling forenkles og behandlingstid kortes ned.

Hovedprinsippene ble vedtatt av kommunestyret i 1995 som et grunnlag for videre arbeid med den administrative struktur i Ringsaker kommune (K.sak 18/95).

3.3 Et forprosjekt blir til

3.3.1 Forprosjektets mandat

Formannskapet vedtok i 2000 at det skulle foretas en gjennomgang av den kommunale tjenesteproduksjon og administrasjonen (F.sak 230/2000). Dette fulgte i sammenheng med evaluering og endring av den politiske struktur fra hovedutvalg til tre komiteer som inkluderer alle fagområdene i sine behandlinger. Omleggingen var bevisst for å bryte sektortenkningen blant politikerne. Samtidig var det en tradisjonell oppfatning at det skulle være en noenlunde lik struktur mellom den politiske og den administrative delen av kommunen. I kommunens årsbudsjett for 2000, med økonomiplan 2000-2003, var det bevilget 0,5 millioner kr for hvert av årene 2000, 2001 og 2002 til en organisasjonsgjennomgang. Rådmannen ble gitt i mandat å gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge sterke og svake sider ved organisasjonen i forhold til de oppgaver som skulle løses og utføres. Rådmannen bemerket i sin innstilling til formannskapet at flere kommuner de foregående årene har gått bort fra den tradisjonelle fagbaserte etatsinndelingen og over til resultatenhetsmodeller i forbindelse med omorganisering av ledelsesformer, fellestjenester og stabsfunksjoner. Rådmannen kommenterte at en ikke er kjent med evalueringer og konklusjoner i forhold til om disse organisasjonsendringene har vært vellykkede eller ikke. Rådmannen påpekte derimot at veksten i

Ringsaker kommunes virksomhet har vært såpass kraftig siden 1987 etter innføringen av etatsstrukturen, at det anses som riktig med en ny vurdering av administrasjonens og tjenesteproduksjonens organisering. I vedtaket ble det vektlagt at gjennomgangen må ta utgangspunkt i den tjenesteproduksjon og forvaltning som utgjør kommunens kjernefunksjoner, slik at organisasjonen på best mulig måte kan betjene kommunens innbyggere og brukerne av kommunale tjenester. Det ble antatt at de prinsipper for administrativ organisering som ble utarbeidet i 1994 fortsatt kunne legges til grunn for videre gjennomgang og arbeid. Det ble bestemt at det i organisasjonsgjennomgangen skulle være medvirkende fra alle lag i organisasjonen, det vil si ledere, ansatte, tillitsvalgte samt folkevalgte. Videre ble det også vedtatt at man i gjennomgangen skulle hente inn eksternt bistand fra konsulentfirmaet UtviklingsPartner DA (UPK), som rådmannen hadde innhentet tilbud fra, og som tidligere har gjennomført lignende prosjekter og oppdrag (F.sak 230/2000).

Formannskapet satte opp noen målsetninger i forbindelse med mandatet for forprosjektet:

1. Skape grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning av sterke og svake sider ved dagens virksomhet og organisering.
2. Få et felles bilde av forbedringspotensialet.
3. Etablere et felles grunnlag for prioritering og organisering av det videre utviklingsarbeidet slik at man oppnår en ”styrt” utviklingsprosess (Innstilling 25.juni 2001).

3.3.2 Forprosjektets organisering og gjennomføring

Forprosjektet ble ledet av en styringsgruppe med rådmannen i spissen. Styringsgruppen var sammensatt av etatssjefsgruppen, to hovedtillitsvalgte, kommunekassereren og hovedverneombudet. Konsulentfirmaet UtviklingsPartner DA var til stede med to konsulenter for å gi bistand til å gjennomføre prosessen.

UtviklingsPartner gjennomførte en spørreundersøkelse, oppfølgingsintervjuer, oppfølgingsseminar og drøftingsseminarer for å samle inn informasjon om

kommunens nå-situasjon. Gjennom datainnsamlingen vektla UPK ulike sider ved administrasjonen i Ringsaker kommune, som forholdet til innbyggerne, fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver, organisasjonsstruktur, overordnede styringsfunksjoner, ledelse, og organisasjonskultur og arbeidsmiljø. Et spørreskjema gikk ut til en gruppe på i overkant av 100 personer som omfattet kommunestyrets medlemmer, tillitsvalgte og administrativt personale. Spørreskjemaet inneholdt en rekke påstander om ulike forhold som blant annet brukerorientering og tjenesteproduksjon, oppgave-, ansvars- og myndighetsfordeling mellom politisk og administrativt nivå, styrings- og rapporteringsaspekter ved budsjetter og planer, og forholdet mellom ledelse og medarbeidere.

Oppfølgingsintervjuene ble gjort i etterkant av spørreskjemaundersøkelsen og omfattet etatssjefene, kommunekassereren, assisterende rådmann, leder for administrasjonsutvalget, ordfører og varaordfører, samt utvalgte komitéledere og tillitsvalgte. For å innlemme de ansatte i den daglige tjenesteproduksjonen ble det avholdt et oppfølgingsseminar for 22 representanter fra de ansatte. Her var det gruppediskusjoner rundt temaer som, i tillegg til de som var tatt opp i spørreskjemaundersøkelsen, berørte tverrfaglig og tverretatlig kontakt og samarbeid i administrasjonen, økonomistyring og resultatvurdering, kompetanse og kapasitet i ledelse og tjenesteproduksjon, organisasjonskultur, arbeidsklima og tillitsforhold.

Informasjonen som ble samlet inn i disse tre fasene utgjør grunnlaget for konsulentenes beskrivelse og vurdering av situasjonen i Ringsaker kommune ved forprosjektets start. Den fjerde og siste fasen dreide seg om seminarer for drøfting av nå-beskrivelse og fremtidige utviklingstrekk der deltagerne var henholdsvis styringsgruppen og ordføreren, og styringsgruppen og et utvalg politikere (UPK rapport 2001:5-6)

På grunnlag av den innhentede informasjonen samt reglementer, prosedyrebeskrivelser og annen dokumentasjon som beskriver myndighets-, oppgave- og arbeidsfordelingen mellom de ulike enhetene i administrasjonen, la konsulentene frem en rapport med beskrivelse og vurdering av situasjonen samt forbedringspotensialet og videre prioriteringer i kommunen.

Flertallet av de som bidro med informasjon til konsulentene sier seg tilfreds med etatsmodellen i den forstand at den oppleves som klar, at arbeidsdelingen er forstått og at den i hovedsak også er hensiktsmessig. Flere av de intervjuede mener det er et behov for å "flate ut" strukturen, delvis begrunnet med for mange "lag" og "nivåer" som gir en veldig byråkratisk styring og organisasjonskultur, og delvis for en tilrettelegging til en klarere oppgave-, rolle- og ansvarsfordeling i en bestiller-utfører organisering av virksomheten i kommunen. Andre peker på behovet for å vurdere antall etater, eventuelt se på oppgavefordelingen mellom enkelte av etatene. Konsulentene ser på organisasjonsstrukturen som ett av flere virkemidler kommunen har for å nå sine mål. Gjennom strukturen fordeles ansvaret for produksjonen av de enkelte tjenester, samt at myndighets- og beslutningsfullmakter klargjøres og fordeles til de ulike nivåer i strukturen. Graden av funksjonalitet og hensiktsmessighet må ses i sammenheng med ansvarsforhold og hvorvidt de ansatte gis anledning til å bruke de fullmakter de har fått. Konsulentene påpekte i sin rapport at innvendingene mot etatsstrukturens mange lag og nivåer kan indikere at beslutninger ikke tas på riktig nivå, eller at den enkelte ikke får bruke fullmaktene som er gitt (UPKs rapport 2001:14-15).

Denne forståelsen gir etter konsulentenes vurdering, isolert sett, ikke grunnlag for å flate ut strukturen. De begrunner dette med at en utflating neppe vil påvirke verken det som oppfattes som "byråkratisk styring" blant de intervjuede eller organisasjonskulturen i større grad. Når det gjelder bestiller-utførermodellen påpeker konsulentene at det allerede finnes en slik ordning i den forstand at kommunestyret gjennom sitt budsjettvedtak bestiller tjenesteproduksjon fra administrasjonen. At det oppfattes som mangel på delegeringseffekt antar konsulentene i sin rapport at det kan skyldes uklare forventninger til hvordan delegeringsfullmakten skal praktiseres, at delegeringen ikke er reell, eller at de som har fått delegert myndighet ikke har den nødvendige kompetanse eller ferdigheter. Når dette er sagt avviser ikke konsulentene at det kan være andre forhold ved organisasjonen som kan begrunne behovet for en annen struktur og oppgavefordeling, slik som stor forskjell i størrelse på etatene, behovet for et enhetlig næringsmiljø eller nødvendigheten av bedre samordning for brukergrupper med sammensatte behov (ibid.).

Et annet aspekt som ble berørt under datainnsamlingen var ledelse. På tross av at det finnes et eget dokument som beskriver organisasjonens "lederfilosofi" med krav til ledere og lederatferd tyder informasjonen som fremkom på at det er variasjon i den praktiske forståelse av lederrollen i hverdagen. Det fremheves blant de intervjuede at det er faglig sterke ledere, men at det er klare forbedringsområder for personallederrollen i de fleste enheter. I forhold til etatssjefene påpekes det at deres lederrolle oppleves som til dels uklar fra de underordnede og at de generelt i for stor grad er rettet opp mot rådmannsnivået og i for liten grad er rettet ut mot etaten i hverdagen. Lederne på rådmannskontoret oppfattes som dyktige og med god oversikt over virksomheten i kommunen, men at lederrollen i det daglige blir rettet for mye mot formalia, økonomistyring og budsjettdisiplin, og for lite mot arbeidsgiverrollen, arbeidsmiljø og de sosiale sider ved lederrollen. Rådmannens ledergruppe oppfattes som å være for stor og med en varierende grad av engasjement blant de deltagende, det er en gjengs oppfatning at gruppen i for liten grad arbeider med saker og tema som ledd i den overordnede strategiske ledelse av kommunen. Generelt påpekes det at lederrollen og ledelsesutøvelsen preges av etats-, avdelings- og enhetsbåser (UPKs rapport 2001:18-19).

Under punktet for organisasjonskultur gir de fleste uttrykk for at det er flere kulturer i administrasjonen – innen etatene, innen enhetene og på rådmannskontoret, det brukes begreper som "min enhet" og "min etat". Det oppleves blant informantene som at dette hindrer en nødvendig utvikling av tverrfaglig samarbeid og effektiv ressursbruk. Det påpekes at trekk ved organisasjonskulturen omfatter en opplevelse av at det ofte er viktigere å gjøre ting "riktig" enn å gjøre de "riktige" tingene i form av sterk vektlegging av hierarki, formkrav og regelorientering. Konsulentene mener at de strenge formalkravene har medført at kommunens aktivitets- og økonomiplanlegging har vært godt ivarettatt, men at mangelen på tverretattlig samarbeid og forståelse på sikt kan føre til manglende omstillingsevne ved endring i kommunens rammebetingelser, noe som kan ha negative konsekvenser for produktivitet og behovsdekning (UPKs rapport 2001:20-21).

Også i mine egne intervjuer sier informantene at sektortenkningen medførte en mangel på felles oppfatning av organisasjonskultur, at det var egne sterke etats- og

distriktsskulturer og liten evne til å jobbe på tvers. En av informantene mener dette er typisk for en kommune organisert på denne måten, og spesielt når organisasjonen har nærmere 2500 ansatte. Det nevnes at et fellestrekk i organisasjonen er bevisstheten rundt økonomistyring og nøkternhet, men at rådmannen i praksis var det samlede punkt for organisasjonen. Man opplevde ikke at etatssjefsmøtet fungerte som et tversgående utviklingsforum, og rådmannen forholdt seg direkte til ulike enheter i organisasjonen.

Konsulentene konkluderte med å peke på noen innsatsområder der de ser muligheter for forbedringer. Innsatsområdene som trekkes frem er fokus på brukerorientering og kvalitet, endret lederfokus, og økt fokus på kostnadseffektivitet. Ellers vurderte de Ringsaker som en veldrevet kommune spesielt i forhold til aktivitets- og økonomiplanlegging, kontroll og dokumentasjon, og oversikt over ”systemer” og rutiner. (UPKs rapport 2001:22). Også i mine egne intervjuer påpeker informantene at Ringsaker kommune ble ansett som god på det formelle, å ha ”orden i sysakene” og å være velstyrt. Selv om man i etatene og administrasjonen ellers opplevde å ha for lite penger så klarte man likevel å opprettholde en god økonomistyring. En av informantene sier dette fokuset ble etablert med sammenslåingen av tidligere Furnes, Nes og Ringsaker kommuner til storkommunen Ringsaker i 1964. Rådmann Bjarne Mork var jurist men hadde sans for økonomi, og la grunnen for denne tradisjonen med sterk økonomistyring i Ringsaker.

I mine egne intervjuer påpeker, som nevnt tidligere, flere av informantene at man hadde hatt etatsorganiseringen lenge og at dette medførte en sektortenkning med lite fokus på og samarbeid for å oppnå en helhetlig organisasjonsfunksjon. Etatssjefsmøtene fungerte ikke som et forum for helhetlig tenkning i forhold til det å ta beslutninger på tvers. Det fremheves at det med etatene ble mange beslutningsnivåer med lang avstand mellom toppen og brukerne. Det var 7 etater og mye ressurser gikk til stabsenheter og saksbehandling, og det var kamp om ressurser mellom etatene. Det var relativt stor forskjell på hvor smidig etatene var organisert. I enkelte etater påpekes et voldsomt hierarki med opp til 7 nivåer, noe som man var enig om medførte

en tungdreven og uklar organisasjon med rom for ansvarsforskyvning og ansvarspulverisering. Spesielt innen pleie- og omsorg var det en stor stab, mange nivåer og stadige underskudd selv om man ”la inn hver eneste ledige krone”. Det påpekes at dette fungerte dårlig i forhold til brukerfokus, tjenesteyting og ressursutnyttelsen. Det som trekkes frem som fordelaktig med etatsorganiseringen var fokuset på styring og utvikling, og at den var ryddig i form av at man hadde klar oversikt over organisasjonen og at det var et klart fagansvar og fagfokus. Og med fagsjefer i hver etat var det en bedre ivaretagelse av saksbehandling og kvalitetssystemer. En av informantene formulerte det slik at organisasjonen var ”rimelig tilfreds med seg selv”, i tråd med konsulentenes funn i forprosjektet.

3.3.3 Endrede forutsetninger

I etterkant av kommunestyrets mandat for forprosjektet og konsulentrapporten ble det klart at kommunens økonomiske rammer var endret. Bygging og igangsetting av nytt sykehjem i Brumunddal fra 2004 medførte ca. 10 millioner kroner i økte faste driftsutgifter, og var utløsende årsak til behovet for innsparinger. Det ble i budsjettarbeidet forutsatt en årlig innsparing i netto driftsnivå fra og med 2004 på fem millioner kroner. Beløpet fremkom etter en vurdering av summen av besparelser det var mulig å oppnå i forbindelse med omorganiseringstiltak innen den samlede kommuneorganisasjonen. Man så ingen muligheter for å ”slanke” den eksisterende organisasjonen for en så stor innsparing og det var en sterk grad av felles oppfatning at man ikke ville finne de 5 millionene innen etatsstrukturen. Det lå i kortene at innsparingene måtte hentes i de administrative funksjonene og ikke i tjenesteproduksjonen. Disse tiltakene ble antatt å omfatte effekter av bedrede forutsetninger for rasjonell administrativ virksomhet og det som var mulig å få til av omdisponeringer innen pleie- og omsorgstjenesten til fordel for drift av det nye sykehjemmet. Rådmannen ble derfor bedt av formannskapet om å forberede og gjennomføre nødvendige tiltak for å finne dekning for de fem millioner som ble forutsatt innspart per år fra og med 2004 (F.sak. 164/01).

3.3.4 Styringsgruppas innstilling

Styringsgruppa var enig i at det konsulentene pekte på som innsatsområder var viktige og måtte jobbes videre med, men så det i tillegg som nødvendig med en vurdering av hvorvidt den eksisterende organisasjonsstrukturen var robust nok til å håndtere eksterne og interne påvirkninger i fremtiden. Det ble påpekt at det å endre strukturen kunne fungere som et virkemiddel for å oppnå den ønskede endring på forbedringsområdene. Det syntes derfor nødvendig å vurdere hvilken modell man skulle organisere tjenesteproduksjonen etter. Styringsgruppa anbefalte i sin innstilling at vurderingen av kommunens organisasjonsstruktur ble gitt første prioritet, og at det snarest mulig ble organisert et prosjekt for å arbeide med dette. Styringsgruppa påpekte at forbedringsområdene ville innebære omfattende prosesser med involvering av mange ansatte i organisasjonen og anbefalte av den grunn ikke å sette i gang noe prosjektarbeid på disse områdene mens det pågikk en vurdering av organisasjonsstrukturen (Innstilling 25.juni 2001).

Bedring av kommunens samlede tjenestetilbud og servicenivå ut i fra brukernes behov vektlegges som en sentral premiss ved endringer i organisasjonsstrukturen, det var ønskelig med ”flere hender i tjenesteproduksjon”. Styringsgruppa ønsket en demokratisk prosess med de nødvendige tidsrammer for informasjonsinnhenting og medvirkning fra de ansatte, men med absolutte frister for oppgaveløsning og rapportering. Styringsgruppa ville også at mest mulig av organisasjonsutviklingsarbeidet skulle gjøres i egen regi for å bevare kompetanse og kunnskap om omstillingsprosesser i egen organisasjon samt for å opprettholde en god dialog med de ansatte. Styringsgruppa mente også det var nødvendig å frikjøpe administrative ressurser med midler bevilget til hovedprosjektet for å oppnå ønsket fremdrift.

Den ”krisen” som utløste et mer uttalt behov for omorganisering kom i form av at det ble nødvendig å bygge nytt sykehjem og at man manglet penger til driften av det. En av mine informanter mener at oppgaven med å omdisponere de 5 millionene gjorde det nødvendig å se på mulighetene for en billigere organisasjon. På bakgrunn av dette mente også styringsgruppa at arbeidet med organisasjonsgjennomgangen måtte ses i sammenheng med at det hadde oppstått endringer i de økonomiske forutsetningene og det mandat rådmannen hadde fått av formannskapet. Det opprinnelige formålet med

organisasjonsgjennomgangen var å se på den administrative overbygning, men for å kunne vurdere hvilke omstillingsmuligheter som fantes i kommuneorganisasjonen så man det som nødvendig å se nøyer på hele organisasjonen. Styringsgruppa benyttet nøkkeltall for tjenester som vanligvis tar opp store deler av kommunale budsjetter fra KOSTRA-rapporteringer fra 2000 som sammenligningsgrunnlag. KOMmune-STAT-RAapporteringen inngår i et system for informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Man fant at Ringsaker kommune i hovedsak brukte mindre penger på både administrasjon og direkte tjenesteproduksjon enn nabokommunene, gjennomsnittet av sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet. I brutto driftsutgifter tydet tallene for de ulike tjenestene på høy produktivitet og at de kommunale tjenestene ble produsert og tilrettelagt på en effektiv måte, noe som konsulentene også bekreftet i sin rapport (Innstilling 25.juni 2001).

I innstillingen ble det også satt et mål med å finne en effektiviseringsgevinst i organisasjonen. På bakgrunn av dette anså man det som ønskelig med en gjennomgang av arbeidsprosesser innen enhetene og på tvers av etatsgrensene som også inkluderte involvering av de ansatte.

I samsvar med konsulentenes funn trekker flere av mine informanter frem det at Ringsaker alltid har hatt god økonomistyring. "Økonomi er alltid på agendaen i Ringsaker" sier en av dem, og det nevnes at kommunen utenfra ble sett på som å ha "orden i sysakene" og være velstyrt med vekt på økonomi. I intervjuene sier informantene at det ikke har vært selve etatsstrukturen som har vært hovedårsak til omorganiseringen, men at det har vært en sterkt villet administrativ prosess styrt av rådmannen med bakgrunn i et ønske om bedre økonomisk styring og kontroll.

3.4 Vedtak om organisasjonsstrukturprosjektet – oppfølging av organisasjonsgjennomgangen

3.4.1 Styringsgruppens mandat

Styringsgruppens innstilling fra forprosjektet gikk til behandling i formannskapet som igjen sendte sin innstilling til kommunestyret. Kommunestyret vedtok 28.november 2001 enstemmig at det skulle gjennomføres et organisasjonsstrukturprosjekt for

kommunens administrasjon og tjenesteytende virksomhet. For gjennomføringen av hovedprosjektet ble det nedsatt en ny styringsgruppe og det ble satt tidsfrist for vedtak om organisasjonsendringer senest ved kommunestyrets septembermøte i 2002. Ny organisasjonsmodell skulle være operativ fra 1.1.2003. Styringsgruppens mandat og målet for dette hovedprosjektet ble å overføre mer ressurser til direkte tjenesteproduksjon ved omdisponering av 5 millioner kroner til de nye vedtatte tiltak, fortrinnsvis i form av personellressurser. Omdisponeringens hensikt var å få en organisasjon med større fokus på brukerne i tjenesteproduksjonen samtidig som den skulle bli mer kostnadseffektiv. Styringsgruppen skulle spesielt vurdere etatsstørrelse og etatsstruktur opp mot en virksomhetsmodell, og ordningen med sentrale og desentrale stabsfunksjoner og tilretteleggende funksjoner i forhold til de administrative oppgaver. I vedtaket inngikk også andre tiltak for å følge opp de områder som ble fremhevet for forbedring i forprosjektet, men disse inngikk ikke i styringsgruppens mandat (K.sak 130/2001).

3.4.2 Hovedprosjektets organisering

Styringsgruppen ble nedsatt av rådmannen den 11.12.2001. Rådmannen var leder for gruppen som ellers bestod av teknisk sjef, en distriktsleder for et pleie- og omsorgsdistrikt (PLO), en enhetsleder for en PLO-enhet, en barneskolerektor, grunnskolesjefen, plan- og økonomisjefen, hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet i Ringsaker samt hovedtillitsvalgt for Norsk Kommuneforbund i Ringsaker. En av organisasjonskonsulentene i kommunen ble utnevnt som prosjektleder og i tillegg deltok personal- og organisasjonssjefen og en av de tidligere medvirkende konsulentene fra Utviklingspartner i styringsgruppens møter. Sammensetningen var altså "på skråss" som en av mine informanter kalte det, med representanter fra ulike nivåer og fagområder i organisasjonen. Deltagerne var der som representanter for fag, sektor og ansatte, men det var ikke slik at de stod som ansvarlige overfor sin sektor eller tjenesteområde. Etatssjefsmøtet ble oppnevnt som referansegruppe der rådmannen var ansvarlig for å legge frem prinsipper til diskusjon og informere om arbeidet i styringsgruppen. Det ble også opprettet arbeidsgrupper i to omganger for å

kvalitetssikre de ulike forslagene til ny administrativ organisering og å hjelpe styringsgruppen i sine anbefalinger til rådmannen. Disse arbeidsgruppene var sammensatt av ansatte som ble valgt ut med hensyn til tverrfaglighet, representasjon fra flest mulig av tjenestene og representanter for både personalet og driftslederne. Styringsgruppen virket fra januar til juni, forholdsvis kort tid for et så omfattende prosjekt. Det ble derfor utarbeidet en fremdriftsplan med milepæler for den avsatte tiden. Samtidig ble det utarbeidet en informasjonsplan for å oppnå medvirkning fra og aksept for prosessen blant de ansatte, for å muliggjøre styring av prosessen gjennom god og effektiv informasjonsflyt, og fordi man anså korrekt informasjon som grunnlaget for viktige beslutninger i OU-prosessen. For å sikre informasjonstilgang besluttet styringsgruppen at det skulle gis ut et "OU-nytt" på kommunens hjemmeside på internett der både ansatte og innbyggere kunne lese om fremgangen i prosjektet. Det ble også lagt opp til at man i prosjektet skulle benytte media som del av informasjonsstrategien, og da særskilt om forhold som er av betydning for innbyggerne som brukere og mottakere av tjenester (Innstilling 8.juli 2002).

3.4.3 Krav til god løsning

For å konkretisere mandatet utformet styringsgruppen en del detaljerte krav til god løsning for den fremtidige organisasjonsstruktur. Disse kravene ble lagt til grunn både for arbeidsgruppene og for styringsgruppens innstilling. I den endelige anbefalingen fikk noen av kravene prioritering foran andre i en helhetsvurdering. De generelle krav omfattet blant annet fokus på brukerorientering og kvalitet i tjenesteproduksjonen, vurdering av kostnadseffektivitet i valg av organisasjonsmodell, en robust men samtidig fleksibel struktur ved endringsbehov, klar og hensiktsmessig arbeids- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå innen personalområdet, omdisponering av de 5 millioner kroner i form av personellressurser til tjenesteproduksjon fra og med 2004. Videre var det generelle krav om å betjene det politiske nivå med saksbehandling og sekretariat, og at organiseringen av forvaltningsoppgaver blir slik at man på best mulig måte ivaretar rettssikkerheten.

Styringsgruppen satte opp en del sektorovergripende krav der de viktigste var å få til et klart skille mellom den helhetlige strategiske planlegging og den løpende drift, få til færrest mulig ledernivåer og unngå tilsløring av antall nivåer, at beslutninger tas nærmest mulig bruker gjennom maksimal delegering, samt legge til rette for en organisasjonsstruktur som ivaretar hensiktsmessige samarbeidsprosesser. Videre ble det satt opp noen krav til resultatenhetene, blant annet en klargjøring av linjeledernes ansvar, og at prinsippet om tverrfaglighet skulle legges til grunn for organiseringen av resultatenhetene. Styringsgruppa formulerte også noen krav til kontrollspenn i form av at det måtte være balanse mellom antall resultatenheter og kontrollspennet og størrelsen på rådmannens støtteenheter, og at organisasjonsstrukturen skulle bli utformet for å ivareta hensynet til hensiktsmessige ledergrupper (Innstilling 8.juli 2002:8-9)

3.5 Vurdering av alternative modeller for organisasjonsstrukturen

3.5.1 Styringsgruppens første vurdering

Styringsgruppen vedtok tidlig i sitt arbeid at man skulle ta utgangspunkt i 5 organisasjonsmodeller og arbeide videre med dem. Det var en justert etatsmodell med tre etater, en flat tonivåmodell og tre varianter av en funksjonsmodell med ulik inndeling av tjenestefunksjoner.

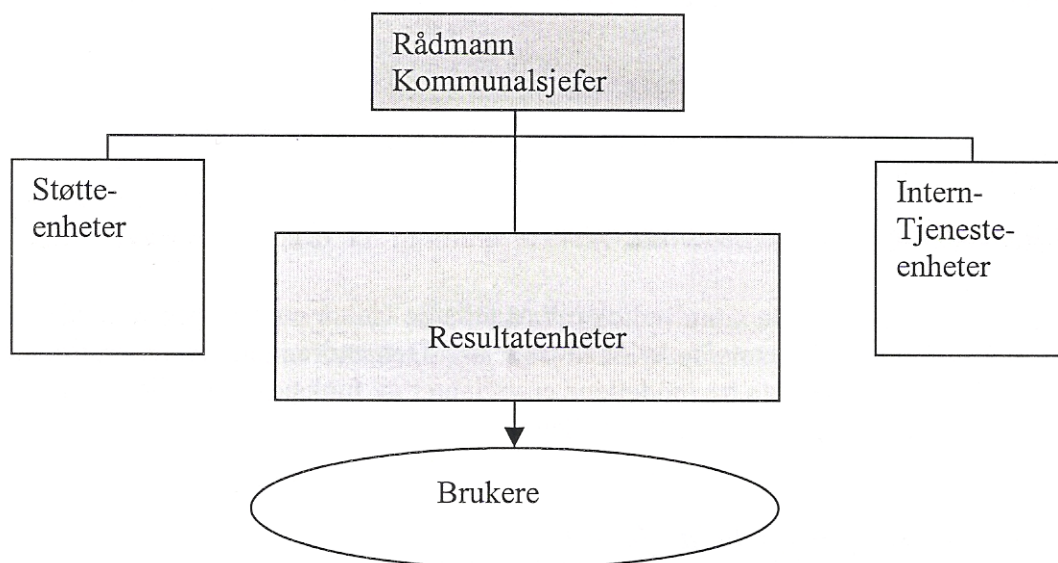
3.5.2 Arbeidsgruppenes arbeid i fase 1

Det ble oppnevnt fem arbeidsgrupper i fase 1. Tre av dem fikk i mandat å vurdere og velge organisasjonsmodell, gjennomgå kravene til god løsning og eventuelt komme med forslag til nye krav ut i fra tjenesteorganisering. De to siste arbeidsgruppene skulle gjøre de samme vurderinger i forhold til stab- og støtteorganisering. I tillegg skulle alle gruppene vise hvordan de 5 millioner kroner kunne omdisponeres fra administrasjon til direkte tjenesteproduksjon. Gruppene fikk utdelt et matriseskjema der de skulle vurdere de ulike løsningsforslagene opp mot kravene til god løsning, og gi dem karakterer ut i fra hvor godt de fylte kravene. Arbeidsgruppene hadde noe ulik

måte å rapportere sitt arbeid på, men de fem besvarelsene gikk langs to hovedlinjer. Tre av gruppene hadde forslag som var varianter av en justert etatsmodell med tre etater, mens de to andre forslagene fremstod som varianter av en ”modifisert” flat struktur der etatene er tatt bort til fordel for flere resultatenheter, og etatssjefs- og fagsjefnivået er fjernet med etatene (Innstilling 8.juli 2002:10). Tiltakene som ble foreslått for frigjøring av midler dreide seg blant annet om å forenkle prosedyrer, kutte antall etater, kutte antall nivåer, profesjonalisering av funksjoner rettet mot det politiske nivå, økt delegering for personalfunksjoner, samt samordning av stabs- og støttefunksjoner. Som en del av informasjonstilfanget hadde arbeidsgruppene tilgang til faglitteratur om resultatenhetsmodeller og organisasjonsideer.

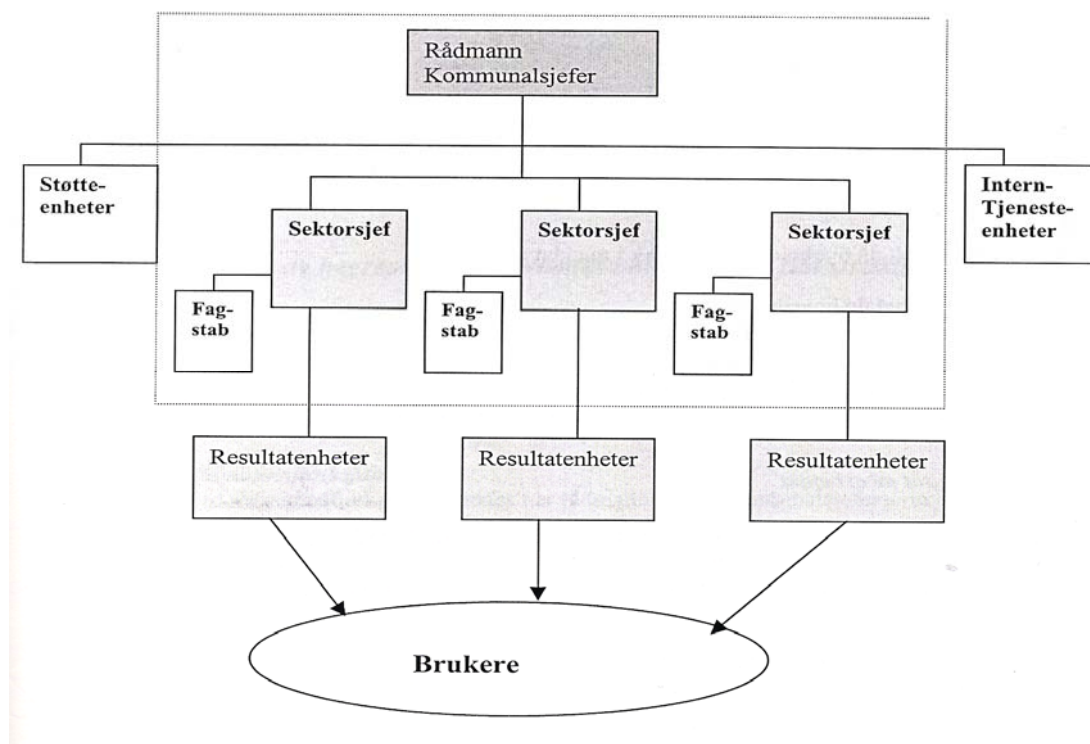
3.5.3 Styringsgruppens andre vurdering

Med arbeidsgruppens forslag som bakteppe valgte styringsgruppen å gå videre med to resultatenhetsmodeller. Den ene var en tonivåmodell med X antall resultatenheter (RE), der lederne av resultatenhetene er gitt maksimal fullmakt innen både drift, personal og økonomi. Ved siden av rådmannen var det i modellen tenkt 3-4 kommunalsjefer til å utgjøre ledergruppen i kommunen og utøve en ”rådmannsfunksjon”. All videredelegering skulle ligge til RE-lederne. Kommunalsjefenes ansvar for resultatenheter var tenkt på tvers av sektorer og støttetjenester og interntjenester skilt ut til egne enheter. Utviklingsarbeid skulle ivaretas gjennom prosjektarbeid bemannet av ansatte fra resultatenhetene mens kommunalsjefene ble gitt ansvar for å koordinere og styre det totale utviklingsarbeid. RE-lederne skulle også ha ansvar for koordinering på tvers av enheter (Innstilling 8.juli 2002:11).



Figur 3.2 Tonivåmodell (Innstilling 8.juli 2002:11)

Den andre modellen styringsgruppen valgte ut var en trenivåmodell med X antall resultatenheter og tre ledernivåer: rådmann, sektorsjefer og RE-ledere. Sektorsjefene ble tillagt faglig koordineringsansvar for "sine" resultatenheter. RE-lederen ble gitt ansvar for personal og egen økonomi, men videredelegering fra rådmannen skulle skje gjennom sektorsjefen som da har det overordnede ansvaret på vegne av rådmannen. Sektorsjefen er i modellen gitt disposisjon for egen fagstab, men ikke egen stab for personal og økonomi. Sektorsjefene skal samlokaliseres med rådmannen og tar dermed del i kommunens ledergruppe. Hovedjobben til den enkelte sektorsjefs fagstab er å drive overordnet saksbehandling, veilede resultatenhetene og koordinere utviklingsarbeide (Innstilling 8.juli 2002:12).



Figur 3.3 Trenivåmodell (Innstilling 8.juli 2002:12)

3.5.4 Arbeidsgruppenes arbeid i fase 2

Styringsgruppens forslag ble videresendt til seks nye arbeidsgrupper som fikk i oppgave å anbefale en hovedmodell og videre komme med forslag til hensiktsmessig organisering av drift gjennom inndeling av resultatenheter for hvert enkelt fag- og kompetanseområde – skole og barnehager, pleie og omsorg, teknisk, kommunekassa og så videre – samt og hvilke fullmakter lederne for disse burde ha. Videre fikk arbeidsgruppene i oppgave å vurdere hvilken støtte resultatenhetene ville ha behov for fra rådmannsnivå og hva slags kompetansebehov det ville være innen stab og støtte for de to utvalgte modellene.

I arbeidsgruppenes vurderinger var det fire av seks grupper som anbefalte og baserte sine vurderinger på en tonivåmodell, mens de to siste ikke hadde noen klar anbefaling. Anbefalingene bygger på en forståelse av trenivåmodellen som uinteressant slik den ble fremstilt der etatssjefene har begrensede fullmakter og delegering av myndighet skjer direkte til resultatenhetsleder. Arbeidsgruppenes rapporteringer var relativt grundige ut i fra det mandat de var gitt. I hovedsak innebar

forslagene inndeling av resultatenheter innenfor de sektorer de var delt opp i. Det ble foreslått enten 75 eller 67 resultatenheter, avhengig av inndeling av skoler og barnehager. Videre mente arbeidsgruppene at rådmannen burde få ytterligere fullmakter fra kommunestyret og at det burde delegeres mest mulig videre til resultatenhetene innen drift, personal og økonomi (Arbeidsdokumenter, Innstilling 8.juli 2002:13).

3.6 Arbeidet i styringsgruppen

3.6.1 Innledning

Innholdet i dette avsnittet er i hovedsak basert på den informasjon som er fremkommet under mine egne intervjuer med deltagere fra beslutningsprosessen. De tidligere opplysningene i kapittelet er i stor grad basert på dokumenter, mens det som fremkommer her er basert på deltagerens egne refleksjoner rundt det som skjedde i løpet av prosessen.

3.6.2 Om deltagelse og inkludering

I intervjuene sier enkelte av informantene at de opplevde en situasjon der det var rom for åpenhet og diskusjon og at man ble hørt underveis. Det var ingen lukket prosess i den forstand at man ikke skulle diskutere prosessen utenfor styringsgruppa. De fleste er enige om at det var en inkluderende men toppstyrt prosess. Det sies at det ikke var stor grad av direkte motstand mot omorganisering, men at det nok var større motvilje hos enkelte aktører enn hos andre. Et par av deltakerne i styringsgruppa var i utgangspunktet fornøyd med etatsstrukturen og så det ikke som nødvendig å endre på den totale strukturen og uansett ikke ned til en flat struktur. Her var det en av informantene som vurderte å ta ut formell dissens fra styringsgruppas forslag, men valgte å ikke gjøre det av ulike grunner, både faglige og personlige. Et springende punkt her var fokuset på drift og mindre vekt på utvikling samt det å ha kommunalsjefer uten fagansvar. Blant informantene antas det at det var større skepsis til omorganiseringsarbeidet utenfor styringsgruppen. Enkelte informanter trekker frem at

det nok var en del usikkerhet i organisasjonen i forhold til stillinger og funksjoner som skulle bli borte, da spesielt mellomlederstillinger. Det var særlig innen helse- og sosialområdet og skolestrukturen det ville bli mest merkbare virkninger. Både blant tillitsvalgte og politikere ble det registrert meninger om at en omlegging der man beveger seg fra 4-7 nivåer til 2 nivåer ville være for mye. Det påpekes at de mest kritiske nok ikke var til stede i styringsgruppen eller arbeidsgruppene, men også at fagfolk tradisjonelt er farget av hvor i strukturen de sitter, og skepsisen gjaldt da særlig forhold ved koordinering og tjenesteutvikling. Det var en generell enighet blant aktørene i kommunen om at noe måtte gjøres med etatsstrukturen, men det var delte meninger om hva løsningen skulle være. En av informantene påpeker en skillelinje mellom fagfolkene i strukturen og de tillitsvalgte, rådmannen og politikerne.

Når det gjelder skeptiske aktører trekker de fleste informantene frem en del av profesjons- og lederskiktet samt mellomledernivå, men spesielt etatssjefene, som skeptiske til ny organisasjonsstruktur. Bakgrunnen er at deres stillinger ”var tapt” og man var usikre på hva som kom til å skje med fagansvaret og de oppgaver som ble utført på deres nivå. Etatssjefene var i praksis med på å utradere seg selv. Det var også noe skepsis blant de tillitsvalgte i forhold til deres rolle i den nye modellen i forhold til fragmentert styring, ansattes rettigheter og faglige spørsmål. På spørsmål om hva man trodde reaksjonene ville være rundt ny struktur og organisasjonskultur mener de fleste informantene at det nok var en oppfatning om at en ny struktur ville bryte med de interne kulturer. En informant påpeker at det er et spørsmål om hvilket nivå man ser på, der hvilken kultur som gjelder er avhengig av det enkelte arbeidssted og hvilke verdibærende elementer som vektlegges der.

3.6.3 Arbeidets gang

På spørsmål om det var noen aktører som stod spesielt sterkt gjennom prosessen trekker mange av informantene frem rådmannen. Det påpekes at Ringsaker kommune var og er organisert på en slik måte at rådmannen er veldig toneangivende og at det på ledernivå er ønske om sterk styring for å holde organisasjonen sammen. Informantene

er enige om at rådmannen kjenner kommunen og organisasjonen godt, er veldig kunnskapsrik og dyktig i det han gjør og god til å ta beslutninger. De tillitsvalgte fremstod også som sterke aktører, og en av informantene trekker frem at det nok var avgjørende for den politiske oppslutningen at de tillitsvalgte var positive til omorganiseringen. Det fremkommer at enkelte ønsket en sterkere involvering av det politiske nivå, blant annet ved å inkludere formannskapet i prosessen som referansegruppe.

Det er delte meninger blant informantene om konsulentenes rolle og medvirkning i prosessen rundt hovedprosjektet. I forprosjektet hadde konsulentene en mer isolert rolle, som noen som kom utenfra med ”friske øyne”, og laget en egen rapport med beskrivelse av organisasjonen. I selve OU-prosjektet var konsulenten i større grad en prosessleder, men fungerte også som en sekretær som førte ting i pennen av det som kom til uttrykk i styringsgruppa. Enkelte informanter mener konsulentene ikke hadde noen innvirkning eller effekt på prosessen og at den kun ble styrt fra kommunens side. Andre mener at konsulentens bidrag var av for dårlig kvalitet i forhold til hva som var aktuelt for Ringsaker kommune, men at man uansett måtte forholde seg til det konsulenten produserte og gjorde og at innflytelsen kom inn likevel. Atter andre informanter mener at konsulentene hadde en soleklar innvirkning og var til god hjelp når det gjaldt fremdrift og struktur i arbeidet. Det var evalueringer og fremlegg fra konsulenthold underveis, noen oppfattet dette som ”mantraer” for påvirkning mens andre så det som gode pekepinner på ”hvor skoen trykker”. Det nevnes at innvirkningen helst var delvis. Den modellen som konsulenten selv hadde med i utgangspunktet, en bestiller-utførermodell, ble nokså raskt avvist, men det blir uttrykt at han hadde innvirkning gjennom å være en pådriver for fremdrift i prosessen og for å komme frem til en løsning. Målet om omdisponering av ressurser var satt ganske tidlig, og da ble spørsmålet i større grad hvordan veien dit skulle være. Man var nok rimelig klar over hvordan det fungerer med konsulenter, de jobber på oppdrag, og hvis det ikke ville være effekter av å hente dem inn så kunne man like gjerne klart seg uten i slike prosesser.

Informantene sier at det generelt var mye god diskusjon i styringsgruppa selv om det var tydelige meningsforskjeller og at det er mulig å kjenne igjen egne innspill i

den endelige innstillingen der de fleste spørsmål og utfordringer i forhold til OU-prosjektet er tatt opp. En av informantene nevner at sammensetningen av styringsgruppa nok ikke var tilfeldig og at det var bevisst handling, slik at det ikke skulle være for mye "sand i maskineriet". I hovedtrekk kan det sies at det var åpne og greie prosesser, og der det oppstod dissens grep rådmannen inn med beslutninger. Men i hovedsak var det generell enighet i mye av det som ble besluttet.

3.6.4 Prosessens gjennomføring

De fleste informantene er av den oppfatning at det var en klar og ryddig styring gjennom hele OU-prosessen og at det er vanlig med "ryddige prosesser" i kommunen. Det var satt opp planer og møter for de ulike deltakerne og en tidsplan for gjennomføringen av prosjektet. Gjennom omorganiseringen var rådmannen den eneste som var sikret sin stilling. I den nye organisasjonsstrukturen ville det være nye stillinger som ble utlyst på vanlig måte og alle på ledernivå måtte gå gjennom en vanlig intervju- og ansettelsesrunde. Det påpekes at dette gav en usikkerhet for egen fremtid samtidig som en var forventet å delta i prosessen for gjennomføringen av prosjektet. Noe som viste seg å bli et problem var informasjon og kommunikasjon ut i organisasjonen. På tross av en del møtevirksomhet i styringsgruppa der de ansattes tillitsvalgte var representert og at det ble utarbeidet en strategi for informasjon ble det nok oppfattet av mange ute i organisasjonen som at prosessen ikke inkluderte og involverte dem. Flere av informantene påpeker at informasjonsstrategien og informasjonsflyten fungerte mer delvis enn helt.

I forhold til måloppfatningen og problemdefineringen underveis påpekes det av flere at organisasjonstanken snudde mellom de to prosjektfasene. I forprosjektet og organisasjonsgjennomgangen hadde man som mål å kartlegge sterke og svake sider ved strukturen, og i forlengelsen prøve å forbedre de svake sidene og styrke de sterke sidene. Men i hovedprosjektet for organisasjonsutviklingen var det tanker om en helt ny struktur. Årsaker som trekkes frem i forhold til denne snuoperasjonen er endringene i den økonomiske situasjonen i kombinasjon med en tung flernivåstruktur, men også at kommunal omorganisering og tonivåmodellen var en "trend i tiden". Hovedprosjektets

mål ble dermed å finne en effektiv organisasjonsstruktur samtidig som man skulle ”spare” 5 millioner kroner uten å svekke tjenesteproduksjonen, og dette stod rimelig fast gjennom hele OU-prosessen. De fleste informantene er enige om at man var innstilt på at det skulle skje en forandring. Det var en del debatter og diskusjoner underveis med søking etter løsninger, men det var klart at det gikk i retning av en flatere struktur med myndiggjorte enheter. En av informantene mener at det var en del modning underveis, for alle parter, men at retningen nok var falt på plass før diskusjonene var avsluttet. At svaret skulle bli tonivåmodellen var langt i fra utredet, men det fungerte som et instrument. Den omdisponeringen av ressurser som måtte finne sted stod sterkt, og det var en erkjennelse av at ”dette må vi få til på en eller annen måte”.

3.6.5 Inntrykk fra omgivelsene

Når det gjelder signaler eller press fra omgivelsene om å omorganisere sier informantene at dette var en internt initiert prosess med et økonomisk aspekt, uten direkte medvirkning fra KS, departement eller fylkesmann og at de heller ikke fikk noen negative kommentarer fra disse instansene. En av informantene sier det slik at når en kommune snakker om å vri ressursbruk fra administrasjon til tjenesteproduksjon og brukernes nytte blir det nærmest ”hallelujastemning”. Det var heller ikke registrert noe press eller krav fra innbyggerne i kommunen om endringer i struktur. Responsen fra innbyggerne går mest på tjenester og kan derfor rettes mer mot ansvarlige personer enn struktur. Men informantene sier også at kommunal omorganisering og da særlig tonivåmodellen var en trend i tiden på dette tidspunktet da Ringsaker kommune begynte sin prosess, og man så at flere andre kommuner gikk gjennom samme type prosess. En informant sier at Ringsaker alltid har hatt god økonomisk styring, så dette med budsjettunderskudd og økonomiske problemer, spesielt innen helse- og sosialetaten, var noe relativt nytt og uvanlig for kommunen.

Under prosjektarbeidet ble det innhentet informasjon om nylige omorganiseringsprosesser i nabokommunene Gjøvik og Hamar og de erfaringer man kunne spore der, men disse landet på andre strukturer. Videre ble det brukt nøkkeltall

fra KOSTRA-systemet (Kommune-Stat-Rapportering) fra 2000 som sammenligningsgrunnlag ut fra ulike oppgave- og tjenestekområder. Sammenligningene ble gjort mot landsgjennomsnittet, sammenlignbare kommuner og nabokommunene. Man kom frem til at Ringsaker kommune generelt brukte mindre penger på både administrasjon og direkte tjenesteproduksjon enn nabokommunene, gjennomsnittet av gruppen av sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet (Innstilling 25.juni 2001).

Styringsgruppen og politikerne var også på studieturer til blant annet Larvik og Arendal våren 2002 i tillegg til å innhente informasjon fra andre kommuner som hadde vært gjennom det samme. Disse turene oppfattes av de fleste informantene som å ha hatt stor betydning på flere måter. Det gav et større informasjonstilfang, man var såpass langt ute i prosessen at en fikk se en bekreftelse på at det fungerte, og man fikk en mulighet til å se hvordan tingene fungerte i disse kommunene. Etter Arendalsturen ble det registrert, blant de politikerne som var med, et behov for å inkludere flere fra den politiske siden, ved å gi informasjon om tonivåorganisering og hvilke endringer dette ville medføre. Det ble bestemt i styringsgruppen at dette skulle skje i forkant av kommunestyremøtet der innstillingen skulle behandles. En av informantene mener at det å reise til en annen kommune som hadde fått til en slik omorganisering som man selv siktet mot, gjorde at flere i styringsgruppa "turte å slippe taket" i den gamle organisasjonen. De fikk møte og prate med rådmann, ledergruppe, ansatte fra flere områder i organisasjonen samt tillitsvalgte og fikk god informasjon om hva som hadde foregått hos dem. En annen informant mener det var nødvendig med slike turer som del av en sosialisering til tankegangen om en tonivåstruktur i Ringsaker kommune. Flere informanter er enige om at besøkskommunene nok ikke var tilfeldig valgt selv om deres bakgrunn og forutsetninger for omorganisering var noe annerledes enn det var for Ringsaker. Enkelte fikk inntrykk av at disse turene med konferanser og foredrag var som et "møte i menigheten" og at noe av hensikten var "å bli styrket i troen" på omorganisering som en god løsning.

3.7 Styringsgruppens anbefaling av organisasjonsmodell

3.7.1 Flat struktur anbefales

Styringsgruppen baserte sitt valg av organisasjonsmodell på kravene til god løsning, studiebesøkene til Larvik og Arendal og den forutgående prosessen organisasjonen hadde vært gjennom. I innstillingen formuleres det som ”at man velger en flat struktur, det vil si en resultatenhetsmodell med to – nivåer” (Innstilling 8.juli 2002:15). Styringsgruppen legger til grunn en definisjon av begrepet ”flat struktur” som en organisasjonsmodell med resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannsfunksjonen. Styringsgruppen begrunner valget med en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, bedre ressursutnyttelse og innsparingsmuligheter, brukerorientering og brukermedvirkning, og en tro på at større ansvar og tillit virker motiverende på og frigjør menneskelige ressurser. I innstillingen nevnes også noen motforestillinger mot flat struktur: tap av koordineringsfunksjonen på etatsnivå, fragmentering av fagmiljøer med den risiko at de kan bli for små, og at det kan utvikles subkulturer på enhetsnivå (ibid.).

3.7.2 Innholdet i tonivåmodellen

Øverste nivå utgjør en rådmannsfunksjon bestående av rådmannen og kommunalsjefene som et kollegialt lederteam med samme myndighet i linjen. Styringsgruppen anbefalte at det etablering av 60 resultatenheter som enkeltstående organisatoriske enheter med en leder som har ansvar for og betydelige fullmakter innen drift, personal og økonomi, og ansvar for at tjenestene fyller de faglige krav. Videre ble støttefunksjonene tillagt oppgaven å avlaste linjelederne med kompetanse og kapasitet innen fag- og arbeidsområder. Støttefunksjonene omfatter Plan og lokalsamfunn, Økonomi og Organisasjon. Interntjenestene skal gi støtte til den daglige løpende driften og omfatter blant annet arkiv, kantine, renhold og driftsstøtte innen IT. Det ble i forslaget lagt opp til at forholdet mellom politikk og administrasjon ville ivaretas ved at rådmannen i samarbeid med politikerne skulle utarbeide planprosesser og rapporteringsrutiner. Videre ble det foreslått innføring av balansert målstyring, som man antar at anvendt på riktig måte vil styrke mulighetene for en bedre ivaretagelse av

alle politikerroller. Styringsgruppen påpekte i innstillingen at avveiningen mellom spesialisering og koordinering og helhet bør ligge sentralt i organisasjonstenkning. Man mente at den anbefalte løsningen innebar at de mange resultatenhetene har et klart resultatansvar og stor frihetsgrad. De koordinerende nivåene ble foreslått nedlagt slik at hovedansvaret for koordinering ble gitt resultatenhetslederne. For å sikre det helhetlige fokus så styringsgruppen det som nødvendig å utvikle formelle koordineringstiltak som et virkemiddel. Disse inkluderte planprosesser, rapporteringsrutiner, styringsinformasjon basert på KOSTRA og balansert målstyring, utvikling av ledergrupper og andre typer nettverk og lederavtaler. I tillegg til de formelle koordineringstiltak mente styringsgruppen det var viktig å få frem gode holdninger og verdier i en felles kultur som ville bli liggende til grunn for lederrollen og organisasjonskulturen i kommunen. Bakgrunnen lå i en hypotese om at desto høyere grad av oppslutning og etterlevelse etter et felles sett verdier i organisasjonen, desto mindre vil behovet bli for interne prosedyrer og reglementer i form av de formelle koordineringstiltakene (Innstilling 8.juli 2002:15-16).

3.8 Vedtak om ny organisasjonsstruktur

3.8.1 Rådmannens merknader til innstillingen

I saken som ble oversendt kommunestyret gav rådmannen noen merknader til forhold i innstillingen som krevde utdyping eller presisering.

Kommuneadministrasjonen har i hovedsak tre hovedarbeidsoppgaver; saksutredning for politiske organer samt oppfølging av de vedtak som fattes, forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse både på vegne av staten og lokaldemokratiet, og tjenesteproduksjon. Hovedfokuset i omorganiseringen er på tjenesteproduksjonen, og dette lå også i mandatet. For at tjenesteproduksjonen skal få tilført ressurser og at hele organisasjonens brukerfokus skal øke, så må dette nødvendigvis føre til at den totale kommuneadministrasjonen må bruke mindre ressurser til forvaltning, administrasjon og færre ressurser til å betjene politiske organer med saksfremlegg og beslutningsgrunnlag. Rådmannen mener likevel at det med den valgte løsningsmodellen skal være mulig å utføre disse oppgavene på en tilfredsstillende

måte, under forutsetning av at det brukes ytterligere delegering til administrasjonen for å oppnå et lavere nivå på arbeid med forberedelse av enkeltsaker til de politiske organer.

Når det gjelder resultatenhetsmodellen innebærer innstillingen at etatsleddet og flere underliggende ledd i enkelte etater skal fjernes. Antall ledere reduseres fra 136 til 72 og 20 stillinger skal innspares. 16 stillinger skal inndras og nyttes til merkantil støtte i resultatenhetene og 4 stillinger omgjøres til kommunalsjefer. Rådmannen bemerker at kravet om å frigjøre 5 millioner kroner innen den eksisterende organiseringen til nye vedtatte tiltak, det vil si til drift av det nye sykehjemmet, neppe ville vært mulig på en annen måte. I forhold til konsekvenser av omorganiseringen vil det helt klart også være negative sider ved dette, men man må søke å minimalisere virkningen av disse.

Kommunalsjefene skal utføre rådmannens oppgaver overfor enhetslederne, og når etatskontorene faller bort vil kommunalsjefenes støtte- og veilederfunksjon overfor resultatenhets- og interntjenesteenhetene bli av avgjørende betydning for den nye organisasjonens funksjonsdyktighet. Kommunalsjeffunksjonen forutsetter et tett samarbeid med rådmannen og man må være oppmerksom på å unngå at denne funksjonen blir et eget beslutningsnivå.

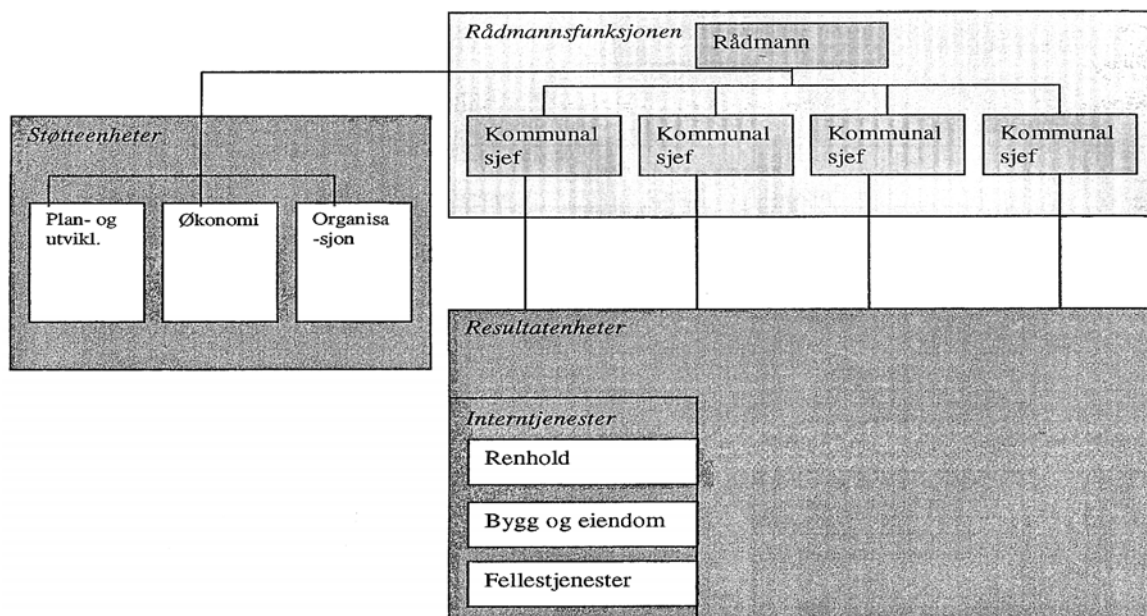
I rådmannens merknader omtales også kommuneorganisasjonens verdigrunnlag. Hovedbegrunnelsen for valget av flat struktur er at økt selvstendiggjøring av driftsenheter gir gevinster. Men det gir også nye utfordringer og behov. Med delegering av myndighet blir det viktig å sikre en felles oppfatning av hva som skal produseres og til hvilken pris. Videre er det viktig å være oppmerksom på grunnleggende verdier og samhandlingsregler som utgjør organisasjonens kultur. De verdier som arbeidet i den kommunale organisasjon skal bygge på er nedfelt i personalpolitiske retningslinjer, "tavlene" med bedriftskultur og lederfilosofi og i andre dokumenter. Ledelse skal baseres på disse verdiene samtidig som organisasjonen skal ha et brukerfokus, og de lederkontrakter som utformes må forplikte den enkelte leder på disse verdiene.

Rådmannen legger også ved forslag til en fremdriftsplan som løper fra vedtaket til 1.august 2003 da den "nye" organisasjonen skal være operativ. Hensikten er å sikre

fremdrift og å legge opp til at det blir tilstrekkelig tid til å avklare de mange hensyn og forhold som følger av en slik omlegging (K.sak 77/2002).

3.8.2 Kommunestyrevedtaket

I kommunestyret ble det gjort vedtak den 25.september 2002 om at Ringsaker kommunes administrasjon og tjenesteytende virksomhet skal organiseres etter en resultatenhetsmodell med to nivåer, i tråd med styringsgruppas innstilling for OU-prosjektet av 8.juli 2002 (K.sak 77/2002). Den nye strukturen omfatter fire kommunalsjefer i tillegg til rådmannen, tre støtteenheter, tre interntjenesteenheter og 60 resultatenheter. Både i formannskapet og kommunestyret var det en del forslag til endringer fra styringsgruppens innstilling, men disse berørte i hovedsak ikke selve organisasjonsmodellens utforming i to nivåer. Endringsforslagene ellers dreide seg om bemanning, resultatenhetsinndeling og den organisatoriske plassering av enkelte tjenesteområder.



Figur 3.4 Den vedtatte modellen (Innstilling 8.juli 2002:vedlegg 1)

Kapittel 4

Analyse av beslutningsprosessen

4.1 Innledning

I analysen vil jeg drøfte det empiriske datamaterialet ut i fra de ulike teoretiske perspektivene og se i hvilken grad jeg finner støtte til de fem hypotesene jeg satte opp i kapittel 2. Ved å se på det som skjedde underveis i prosessen i forhold til teoriene håper jeg å kunne si noe om hva som påvirket utfallet, nemlig det at valget falt på en tonivåmodell for organiseringen av den administrative og tjenesteytende del av Ringsaker kommune. Utgangspunktet er det instrumentelle perspektivet og da fortrinnsvis den hierarkiske varianten av dette. Videre supplerer jeg med empiriske funn fra de andre teoriene i mer kortfattede drøftinger. Til sist i kapittelet sammenfatter jeg hovedfunnene og vurderer hvorvidt og i hvilken grad de ulike teoretiske bidragene forklarer sider ved beslutningsprosessen.

4.2 Det instrumentelle perspektivet

4.2.1 Analyse ut fra den hierarkiske varianten

Den overordnede hypotesen for dette perspektivet ble utformet slik: *Prosessten frem mot vedtaket om tonivåorganisering i Ringsaker kommune har vært hierarkisk styrt og ble satt i gang etter en oppfatning i ledelsen om en manglende eller feilende måloppnåelse med den eksisterende etatsstrukturen.*

Videre kan det utledes en del spørsmål fra dette om hvorvidt prosessen hadde preg av å være hierarkisk styrt og rasjonell av karakter. Var det først og fremst en aktiv ledelse i kommunen som søkte å ha kontroll over prosessen? Ble det gjennomført en problemanalyse der det ble konstatert hva som gjorde det vanskelig for kommunen å nå sine mål? Var etatsstrukturen problemet? Var det en vurdering av alternative løsninger i forhold til det nevnte problem? Og ble det argumentert for at den valgte tonivåmodellen var den som stod best i samsvar med problemet og kunne bøte på det?

Hierarkisk kontroll?

Initiativet til å gjennomgå organisasjonsstrukturen kom fra rådmannen som la frem sak for Formannskapet. Ved gjennomgang av saken ble ordføreren gitt i mandat å gjennomføre forprosjektet med kartlegging av organisasjonen. I og med at det er rådmannen som tar initiativ til et forprosjekt og ikke de politiske organer, kan det sies at dette ikke er et rendyrket uttrykk for hierarkisk ledelse. Kommunen som organisasjon kan sies å ha to ”hovedavdelinger” – den politiske avdeling og den administrative avdeling. Med den nye kommuneloven er kommunestyret gitt rett til å i stor grad delegere ansvar til administrasjonssjefen, noe politikerne i Ringsaker har benyttet seg av. Administrasjonssjefen, som i Ringsaker betegnes som rådmann, har et helhetlig ansvar for kommunens drift og administrasjon. I Ringsaker er arbeidsdelingen mellom politikere og rådmann løst slik at de folkevalgte organene bestemmer *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen er gitt stor grad av frihet til å bestemme *hvordan* det skal gjøres, og i siste instans er det politikerne igjen som skal kontrollere om utførelsen er i samsvar med vedtak. I og med at saken gikk gjennom formannskapet og det ble vedtatt at det skulle gjennomføres et forprosjekt med gjennomgang av organisasjonen som grunnlag for et senere organisasjonsutviklingsprosjekt, vil jeg anta at det var en felles forståelse mellom rådmann og de folkevalgte om hensikten med og behovet for en gjennomgang. Jeg vil på bakgrunn av dette påstå at initiativet fra rådmannen kan ses på som et uttrykk for en hierarkisk og aktiv ledelse.

Den videre aktivisering i prosessen var i stor grad kontrollert av rådmannen som valgte ut deltagere til styringsgruppene og arbeidsgruppene samt konsulentfirma, og det var i liten grad aktivisering av deltagere som ville ventes å være sterkt kritiske til arbeidet. Rådmannen var også selv leder for begge styringsgruppene.

Det kan betraktes som et instrumentelt trekk at det i stor grad var gjennomgående representasjon i styringsgruppene og etatssjefsmøtet som var oppnevnt som referansegruppe. Også den eksterne konsulenten var den samme i begge prosjektfasene. Dette kan tolkes som et ønske om å sikre kontinuitet og som et ledd i strategien for å beholde kontroll over prosessen. Et sentralt instrumentelt element er det faktum at sammensetningen av styringsgruppene gjenspeiler en aktivisering av deltagere som i hovedsak innehar lederstillinger. Personer som sitter i ledende

stillinger har ofte en identitet knyttet til organisasjonen som et hele i tillegg til en identitet i rollen som leder. Etats- og enhetsledere kan dermed forventes å ha en sterkere tilknytning til selve kommunen som organisasjon enn ansatte på lavere nivå, og å ha et bredere perspektiv i beslutningssituasjoner (Egeberg og Sætren 1999:97). En sentral forventning innen den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet er at ledelsen kan kontrollere beslutningsprosessen ved selv å delta eller å aktivisere de ønskede deltakere. Denne forventningen må sies å være innfridd ved at kommuneledelsen ved rådmannen har vært aktiv og tilstedeværende under hele beslutningsforløpet.

Rasjonell problemdefinering og vurdering av løsninger?

I den videre drøfting under dette perspektivet er det interessant å se om det ble gjennomført noen problemanalyse før iverksetting av søking etter alternative løsninger. Noen virkelig problemdefinering fra ledelsen kom ikke i stand før etter konsulentenes gjennomgang av organisasjonen. Formannskapetets mandat dreide seg først og fremst om en kartlegging av situasjonen og konsulentenes arbeid og anbefalinger bygger på dette. Konsulentenes rapport avdekker imidlertid at det i organisasjonen eksisterer en oppfatning om at mange lag og nivåer fører til byråkrati og strenge formalkrav, slik at enkelte etaters effektivitet og tjenesteproduksjon lider under dette. Det var altså en generell tanke om at etatsstrukturen medførte en del uheldige effekter.

Kommunen stod overfor et faktisk problem med endringer i de økonomiske rammebetingelsene i form av at det krevdes omdisponering av 5 millioner kroner, samtidig som det var et stadig voksende budsjettunderskudd innen pleie- og omsorgssektoren og liten grad av tverretattlig samarbeid med et helhetsperspektiv på kommunen. Man så ikke rom for innsparinger i denne størrelsesorden i den eksisterende strukturen. Styringsgruppen i forprosjektet gjorde derfor en rangering av innsatsområder etter hva de mente burde prioriteres først. Videre bygget kommunestyret sitt mandat for hovedprosjektet på behovet for innsparinger og de konklusjoner og anbefalinger som kom ut av forprosjektet.

Styringsgruppens utdyping av mandatet i hovedprosjektet med en rekke spesifikke krav til god løsning kan tolkes rasjonelt ved at hensikten og målet med prosessen tydeliggjøres. I et rasjonelt perspektiv følges en konsekvenslogikk der den oppfattede situasjon vurderes mot måloppnåelse, og en justering gjøres der det oppfattes som mangel på samsvar mellom dem. Løsningsdefineringen må sies å være basert på disse kravene der det klart sies at det skal være ”færrest mulig ledernivåer”, noe som gir en retning på hvilken type løsninger som skal vurderes, og videre velger styringsgruppen ut fem modeller til vurdering i arbeidsgruppene i fase 1 og to modeller til fase 2. Dette kan tolkes som at ledelsen ved styringsgruppen la føringer på modellvurderingen, og sammenholdt med opplysninger om at tonivåmodellen kom relativt tidlig inn i prosessen kan det tyde på at det kanskje ikke var en reell vurdering av alternative løsninger. Dette bryter med det rasjonelle i en søkeprosess, selv om selve søkeprosessen kan fremstå som rasjonell ved at man jobber seg nedover fra flere alternativer til ett løsningsforslag.

Tonivåmodellen som ”den beste” løsningen?

Mye av drøftingsgrunnlaget for beslutningene i styringsgruppens anbefalinger foregikk i arbeidsgruppene, både i fase 1 og fase 2. Modellene ble vurdert av arbeidsgruppene i fase 1 ut fra et matriseskjema med krav til god løsning og arbeidsgruppene la frem forslag til innsparingstiltak til en sum av 5 millioner kroner. Det ble dermed ikke gjort økonomiske kalkyler i forhold til innsparingsmuligheter innen hver enkelt modell. Den argumentasjon som benyttes i tonivåmodellens favør kommer klarest frem i arbeidsgruppenes vurdering i fase 2 av den valgte trenivåmodellen mot den valgte tonivåmodellen. Modellen med tre nivåer vurderes som uhensiktsmessig i sin ansvarsfordeling. Dette kan tyde på at det er en tonivåmodell som har vært ønsket fra den hierarkiske ledelsen som valgte ut modellene til vurdering. Ut i fra denne informasjonen tolker jeg det dit hen at det var liten grad av faktisk søking etter alternative organisasjonsløsninger. Jeg kan derfor ikke se at det har vært en reell analytisk tilnærming til søkeprosessen med en grundig vurdering av hver enkelt løsningsmodell og dens konsekvenser, og der tonivåmodellen er valgt på bakgrunn av at den synes best til å bøte på de problemer kommunen står overfor. Selv om

tonivåmodellen ikke var klart utpekt fra begynnelsen var det klart at det gikk i retning av færre nivåer og ansvarliggjøring av enhetsledere, og ideen om en flat struktur fungerte som et instrument på vei mot beslutningen.

4.2.2 Analyse ut fra forhandlingsvarianten

Hypotesen som ble utledet av forhandlingsteorien er slik: *Prosesen frem mot vedtaket har vært preget av at beslutningstagerne er en koalisjon av ulike interessegrupper, og den valgte løsningen representerer et kompromiss som er forhandlet frem mellom partene.*

De spørsmål som søkes besvart er hvorvidt det var konflikter og uenighet mellom aktørene og som gjorde at man endte opp med en kompromissløsning? Det vil si om den valgte løsningen ikke nødvendigvis var den beste til å bøte på problemet og nå målene, men basert på forhandlinger mellom ulike interessegrupper?

Konflikt og uenighet?

I datamaterialet kommer det frem at kommuneadministrasjonen ble oppfattet som svært sektorisert med lite tverretatlig fokus, selv på etatssjefsnivå. Under analysen av det hierarkiske perspektivet har jeg argumentert for at beslutningsmiljøet i styringsgruppene var homogent i form av at de var sammensatt av ansatte og tillitsvalgte i lederposisjoner. Under dette perspektivet er det da interessant å se om det har vært konflikter og uenighet blant aktørene ut i fra deres rolle som ledere og representanter for andre i organisasjonen med forskjellige interesser å fronte, slik at de har måttet forhandle seg frem til en felles løsning. Beslutningsmiljøet i styringsgruppa kan på denne måten betraktes som heterogent. Dette er i tråd med forventningene til forhandlingsperspektivet. Beslutningen fra den hierarkiske ledelsen om å inkludere alle lag av organisasjonen i en ”demokratisk prosess” kan virke selvmotsigende mot hierarkisk styring og kontroll. På den andre siden kan dette valget tolkes som en bevisst handling fra ledelsen for å øke endringsprosessens legitimitet i organisasjonen. På tross av at styringsgruppen speilet et relativt bredt lag av organisasjonen var det stor grad av enighet om problemdefineringsen. I forhold til løsningsdefineringsen var det

enkelte innspill, men jeg finner ingen klare forhandlingstrekk om selve valget av tonivåmodellen i forhold til å skulle velge en annen modell. Det var derimot en del skepsis mot en så omfattende omlegging av struktur, og debatter i styringsgruppa gikk ut på hva som skulle skje med de stillinger og funksjoner som ville rammes, ivaretagelse av fag og utvikling samt ansattes rettigheter. Det er i datamaterialet registrert enkelte tilfeller av uenighet og konflikt i styringsgruppa, men ikke i den grad at jeg vil si at denne prosessen har vært preget av forhandlinger og kompromissløsninger i forhold til modellen som ble valgt. Dette har nok også i stor grad sammenheng med aktørenes aktivisering og deltagelse. Det er grunn til å anta at det var knyttet en pliktfølelse til å delta, spesielt for de som satt i stillinger som ville bli direkte berørt av en omorganisering. Diskusjoner og debatter var åpne, de fleste områder og temaer ble berørt, og i situasjoner med tydelig dissens tok rådmannen grep med beslutninger. Sett i sammenheng med en bevisst utvelgelse av deltakere gir dette faktum i større grad støtte til det hierarkiske perspektivet enn forhandlingsperspektivet.

Styrkeforholdet mellom aktørene påvirket løsningsvalg?

Innen forhandlingsperspektivet er det en forventning om at den eksisterende strukturen avspeiler de styrkeforhold som ble fremforhandlet ved forrige organisasjonsendring, og dermed har betydning for hvilke aktørgrupper som kan få gjennomslag for sine interesser. Det blir påpekt i datamaterialet at administrasjonens organisering er slik at rådmannen besitter mye myndighet til å beslutte. I Ringsaker er rådmannen gitt denne myndigheten ved delegering fra kommunestyret. Det er altså en styrke basert i fordeling av myndighets- og ansvarsforhold fra den politiske ledelse, ikke noe som er fremforhandlet. Det kan likevel sies at rådmannen i kraft av sin stilling har et stort handlingsrom når det gjelder å styre beslutningsprosessen i den retning han vurderer som best for organisasjonen. Videre betegnes de tillitsvalgte som en sterk aktørgruppe, noe som kan ses i sammenheng med at de med loven i hånd skal se til at de ansattes rettigheter sikres. Lovverket ligger likevel som en av grunnpilarene i kommunens handlingsrom og vil være det samme uansett hvilken organisasjonsform kommunen måtte velge. De tillitsvalgte vil alltid være relevante samarbeidspartnere i slike prosesser som berører de ansattes hverdag. På bakgrunn av dette er det ikke naturlig å

tolke valget av tonivåmodellen som en avspeiling av de tillitsvalgtes styrke i prosessen.

4.2.3 Analyse ut fra garbage can varianten

Den overordnede hypotesen for garbage can perspektivet er slik: *Proessen frem mot vedtaket om omorganisering til flat struktur i Ringsaker kommune har vært preget av et organisert anarki der beslutningene påvirkes av et mer tilfeldig sammenfall av deltagere i en beslutningssituasjon med ulike problemdefinisjoner og løsningsforslag.*

De spørsmål som det søkes svar på under denne hypotesen er hvorvidt det har vært en mangel på hierarkisk kontroll, med en ustabilitet i prosessen som følge av skiftende deltagerstruktur, problemdefinisjoner og løsningsforslag. Kom det nye aktører eller interessegrupper til underveis med nye løsningsmodeller? Det kan være en indikator på at dette har forekommet hvis det er et sprik mellom den opprinnelige problemdefinisjonen og det endelige løsningsforslaget og det ikke virker som at det er noen rasjonell forklaring på dette.

Deltagere og løsninger som kommer og går?

I garbage can perspektivet er et sentralt premiss at den formelle struktur er løs og at deltagerne er å anse som deltidsdeltagere, slik at det er vanskelig for organisasjonens ledelse å føre kontroll med en endringsprosess og hva som blir resultatet av denne. Under det hierarkiske perspektivet har jeg trukket frem at det var en stor grad av kontinuitet i deltagelse blant aktørene gjennom prosessen fra forprosjekt til hovedprosjekt. Det var noe utskifting av deltagere mellom de ulike prosjektfasene, men alle aktører som har vært inne i prosessen ble aktivisert av ledelsen, så det kan ikke sies at tilfeldigheter har styrt deltagerstrukturen. I forhold til at det har vært stor grad av stabilitet i deltagermassen har det heller ikke vært utskifting av løsningsmodeller for organisasjonsstrukturen underveis i prosessen. Selv om den eksterne konsulenten i hovedprosjektet hadde med et forslag til ny struktur ble denne ikke tatt i betraktning under utvelgelse av hvilke løsningsforslag man skulle jobbe videre med.

I forhold til en forventning om at tid og oppmerksomhet er en knapp ressurs som avgjør grad av involvering og deltagelse blant aktører, har jeg ikke grunn til å anta at dette var tilfellet for deltagerne i beslutningsprosessen i Ringsaker. Det var satt av en bestemt og relativt kort tidsperiode for prosjektene, og det er grunn til å anta at det var sterke forventninger til de utvalgte deltagerne om aktivitet underveis, selv om det var grader av engasjement under møter og diskusjoner. Det kan dermed ikke antas at deltagerne var deltidsdeltagere slik som det tolkes ut fra garbage can perspektivet.

Resultat påvirket av en "temporal" struktur?

I følge garbage can teorien kan løsninger komme før problemer og beslutninger tas ut i fra hvem som er til stede på et aktuelt tidspunkt. Resultatet vil dermed ikke være betinget av en rasjonell søkeprosess med mål-middel vurderinger. Det er klart at man i en organisasjon i den virkelige verden ikke vil kunne kontrollere for alt som kan ha en innvirkning på organisasjonen og de beslutninger som tas i den. Men jeg finner ikke grunnlag i datamaterialet for å si at tonivåmodellen ble valgt som følge av at det oppstod en beslutningssituasjon med et tilfeldig sammenfall av akkurat disse aktørene og disse problemene og der tonivåstruktur var en aktuell løsning på dette tidspunktet.

Ut i fra det faktum at det var en sterk og tilstedeværende ledelse som aktivt kontrollerte deltagerstruktur og løsningsforslag, samt rom for beslutningsmuligheter, er det lite grunnlag for å påstå at garbage can hypotesen finner støtte.

4.3 Det institusjonelle perspektivet

4.3.1 Analyse ut fra normvarianten

Hypotesen for normvarianten av det institusjonelle perspektivet er slik: *Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av de etablerte normer og verdier for problemløsning og en stivhengighet til tidligere erfaringer for denne typen situasjoner, slik at den valgte løsningen ikke i stor grad vil avvike fra den eksisterende strukturen.*

Her er det mulighet for å si at hypotesen kan avvises allerede, da det er klart at den valgte løsningen i stor grad avviker fra etatsstrukturen. Ut fra datamaterialet kan

det ikke påstås at det i Ringsaker kommunes administrasjon eksisterte klare og etablerte normer som tilsa at en endring av denne karakter ikke ville finne sted. Organisasjonen var i stor grad preget av at det eksisterte flere kulturer i samsvar med sektorer, etater og distrikter, men i liten grad en felles kultur som omfattet hele organisasjonen og dens ansatte. Når endringen ble så radikal, var det da duket for konflikter?

Retningsgivende normer?

Under dette perspektivet ser jeg det som viktig å skille på hvilket nivå av organisasjonen man studerer. Selve "kommunen" som begrep må sies å være institusjonalisert over tid ved at det er stor grad av aksept for de grunnleggende verdier som lokaldemokrati, likhet, effektivitet og frihet fra statlig inngripen, og det er utviklet til dels svært sterke normer for hva som er akseptert å gjøre med en kommunes egenskaper. Kommuneinstitusjonen er dermed stabil og ikke svært utsatt for endringsforsøk. Den faktiske organisasjonen Ringsaker kommune bygger på disse verdiene, og den endring det er snakk om her griper ikke inn i disse verdiene på en slik måte at den bryter med normene for å bevare institusjonens egenverdi. Endringen som er ønsket kan derimot tolkes som å styrke effektivitetsverdien ved at man ønsker en organisasjon som er bedre tilpasset endringer i de lokale behov.

Jeg velger derfor å skille på de overordnede institusjonaliserte normer og organisasjonens kultur. I tråd med et normperspektiv anser jeg det slik at deltageres handlingsmønster er basert på at det i Ringsaker eksisterer lange tradisjoner for vektlegging av økonomistyring og nøkternhet. Dette oppfattes både som et gode og som et onde blant deltagerne, men med et hovedfokus på effektivitet som verdi. Handlungsregelen for hva som er passende å gjøre bygger da på tidligere erfaringer og problemløsning gjennom sterk økonomisk styring. I Ringsaker har det nå oppstått en situasjon der den økonomiske styringen ikke er som ønsket. Kan dette så tolkes som en "krise" som ligger utenfor det de eksisterende normer for problemløsning kan håndtere? Her vil jeg påstå nei. Kommunen har sine rammebetingelser og budsjetter. Bygging av et sykehjem og driften av det er ikke noe som plutselig dukker opp av seg selv, man må anta at det tas beslutninger om dette.

Ser man i Ringsaker kommune fremover eller bakover?

Datamaterialet tyder ikke på at den administrative del av kommunen fremstår som en egen ”institusjon” i den betydning som ligger under normvarianten av det institusjonelle perspektivet. Det som fremkommer er at det eksisterte en rekke subkulturer på ulike nivå og enheter i organisasjonen og at de foreslåtte endringer har virket fremmede og usikkerhetsskapende. Det var noe konflikt om løsningsvalg, men likevel stor grad av enighet om problemdefineringen blant deltagerne i styringsgruppen. Jeg tolker det slik at endring av organisasjonsstruktur ikke røkkes ved den overbyggende norm for kommuneinstitusjonen. Det var ingen felles oppfatning blant aktørene om at ”dette er umulig for oss å gjennomføre her”. Det var tvert i mot en stor grad av felles oppfatning om at noe måtte gjøres for å håndtere de problemer som oppstod. Skal dette tolkes som en ”logic of appropriateness” eller en ”logic of consequence”? Jeg velger å se det som sistnevnte. Det sentrale ved institusjonell teori er at aktørers atferd i beslutningsprosesser og utfallet ikke kan føres tilbake til et viljestyrt valg fra en eller flere aktører (Roness 1997:80). Det kan tenkes at den sterke tradisjonen for økonomistyring lå til grunn for at man så det som nødvendig med nye grep, men jeg kan ikke se at det er normer i Ringsaker kommune som har ført til valget av tonivåmodell som organisasjonsløsning. Beslutningene ble styrt av at det oppstod et problem som ikke samsvarte med de virkemidler som var for hånden, i dette tilfellet etatsstrukturen, til å nå de oppsatte mål, og det ble tatt en faktisk beslutning om å gjøre noe med dette.

4.3.2 Analyse ut fra mytevarianten

Den overordnede hypotesen for dette perspektivet er: *Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av et ytre press der tonivåmodellen har fremstått som moderne og dominerende i tiden, eller som et alternativ som synes godt fordi mange andre kommuner har valgt det og Ringsaker kommune derfor har adoptert denne som organisasjonsløsning.*

Var det slik at tonivåmodellen var inne i diskusjonene før det forelå noen problemdefinisjon? Var det en reell diskusjon og drøfting rundt alternative modeller,

eller var det mer argumentasjon for at det er ”denne modellen” som løser problemene? Ble tonivåmodellen kritisk prøvd mot de problemer man hadde i kommunen? Ble det arrangert tiltak for å overbevise tvilere om at dette var en god løsning?

Ringsaker kommune i institusjonaliserte omgivelser?

Kommunens ledelse var ved tidspunktet for vedtaket om organisasjonsgjennomgangen bevisst på at flere andre kommuner, både i distriktet og ellers i landet, gjennom omorganiseringer hadde gått bort fra den tradisjonelle fagbaserte etatsinndelingen til fordel for resultatenheter samtidig med endringer i stabsfunksjoner, ledelsesformer og lignende. Samtidig var det i Ringsaker gjort en omstrukturering av den politiske siden av kommunen fra hovedutvalgt til tverrfaglige komiteer. Det ligger allerede her en forventning til at det skal gjøres en omorganisering av den administrative struktur.

Det er ikke grunnlag i datamaterialet for å kunne påstå at det har vært noen form for ytre press fra andre myndighetsorganer eller -nivåer om at Ringsaker kommune burde legge om sin administrative struktur. Det er derfor ikke snakk om noen tvangsmessig adopsjon av organisasjonsstruktur. Det er heller grunn til å anta at ledelsen ser kommunen som en del av større institusjonelle omgivelser. Ved å se på organisasjoner som ser ut til å ha lyktes i sine omorganiseringsprosjekter ønsker man å sammenligne sin egen organisasjon med disse. Myten om tonivåmodellen som ”god løsning” ved omorganisering kan se ut til å ha blitt en ”mote” ved at flere kommuner på dette tidspunktet valgte denne som egen løsning på ny struktur, også i Ringsaker.

Løsningenes hegemoni?

Flere informanter påpeker at omorganisering var en ”trend i tiden” og at tonivåmodellen var oppe med ”vind i seilene”. Det er derfor ikke usannsynlig å anta at tonivåmodellen har ligget som aktuell i kortene en stund, i hvert fall hos ledelsen/rådmannen, også før det oppstod problemer i kommunens økonomiske situasjon og før det faktiske vedtaket om å søke etter ny organisasjonsmodell.

Jeg har ikke inntrykk av at tonivåmodellen var befestet som løsning i styringsgruppa i hovedprosjektet før etter en stund inn i prosjektarbeidet. Mange tolket den nok som veldig ekstrem i forhold til den tradisjonelle etatsstrukturen. Et grep for å

styrke argumentasjonen var at styringsgruppa og en del av politikergruppen i kommunen reiste på studieturer til andre kommuner som hadde lyktes med omorganisering til en tonivåmodell. De tiltak som ble arrangert i form av seminarer og studiebesøk førte til at flere i styringsgruppen ble overbevist om at tonivåmodellen var veien å gå, også blant tvilerne.

Ved å trekke en tråd fra drøftingen av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektiv, der jeg fant at det i liten utstrekning var en reell søking etter alternative organisasjonsløsninger og at tonivåmodellen kom relativt tidlig på bordet, vil jeg nå anta at ledelsen i Ringsaker kommune og styringsgruppen i hovedprosjektet har vært ”utsatt for” en myte. Et sentralt trekk i myteteori er hvordan myter oppfattes som rasjonelle og gode løsninger, uavhengig av om det er gjort effektvurderinger etter implementering av dem. En indikasjon på at tonivåstrukturen er en myte kan være det faktum at flere av informantene påpeker at Arendal og Larvik hadde andre forutsetninger for sitt valg av ny struktur enn Ringsaker, men at de samtidig blir trukket frem som eksempler på kommuner som har ”lykkes” i sitt reformarbeid og omlegging til en tonivåstruktur.

Det ble riktignok gjort grundige vurderinger og drøftinger rundt de fleste aspekter ved administrasjonens utforming i en tonivåmodell, og man fant at denne måten å organisere på kunne føre til de ønskede innsparinger. Det var i noen grad drøfting i arbeidsgruppene av dette i forhold til trenivåmodellen, men ikke i samme grad som for tonivåmodellen. Som under normperspektivet er det heller ikke i dette perspektivet snakk om rasjonelle valg om endring, men å leve opp til krav og forventninger, i denne sammenheng fra omgivelsene. Strengt tatt var det ikke snakk om et direkte press fra omgivelsene for å få Ringsaker kommune til å omorganisere. Men på spørsmål om dette svarer en av informantene i et intervju at det ”blir [det] nesten hallelujastemning” når en kommune snakker om å vri ressursbruk fra administrasjon til tjenesteproduksjon og brukernes nytte. Informantene er skjønt enige om at prosessen var internt initiert og drevet, men det kan tolkes som at selve valget av ny modell er delvis basert på inntrykk fra omgivelsene om at tonivåmodellen er en akseptert og legitim organisasjonsform blant norske kommuner.

Helt til slutt under drøftingen av myteperspektivet vil jeg trekke frem hvordan den valgte tonivåmodellen og dens innhold står i forhold til elementer fra NPM som kan tolkes som myter i form av at de er institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Tidligere, i kapittel 1, beskrev jeg en del forhold under samlebetegnelsen New Public Management som har fått spesielt fokus i Norge. Flere av disse kan sies å være tilstedeværende i Ringsaker kommunes nye organisasjonsstruktur. Vektlegging av ledelse er i høyeste grad fremtredende ved at hver enkelt RE-leder har direkte linje til rådmannsfunksjonen og selvstendig ansvar for personal, økonomi og drift. Det er altså stor grad av delegert myndighet. Videre innføres balansert målstyring og det vektlegges et større fokus på brukeren gjennom at det føres mer ressurser over til direkte tjenesteproduksjon. Den nye strukturen inneholder altså sentrale stikkord fra NPM-tankegangen, som effektivitet, aktiv ledelse, delegering og brukerfokus.

4.4 Hovedfunn – oppsummering av analysen

Jeg vil i dette avsnittet kort oppsummere det jeg har drøftet i kapittel 4. Under analysen for det hierarkiske instrumentelle perspektivet så jeg på kontroll, problemdefinering og løsningsforslag samt beste løsningsvalg. I forhold til hierarkisk kontroll fant jeg at ledelsen ved rådmannen var sterkt engasjert gjennom hele prosessen, både for aktivisering og som retningsgivende i søkeprosessen. Problemdefineringen hadde opprinnelig utspring i en oppfatning om uheldige effekter av etatsstrukturen som byråkratisering og sektorisering, og videre fikk problemdefineringen en økonomisk vinkling ved budsjettunderskudd og behov for omdisponering av midler. Løsningsdefineringen ble gitt ved krav til god løsning som la en del føringer på hvordan de foreslåtte modeller kunne vurderes. Jeg fant at det dermed ikke ble gjennomført reelle økonomiske analyser med vurderinger av konsekvenser for de enkelte løsningsalternativene. Det kan dermed ikke sies om den valgte modellen var ”den beste” løsningen

I drøftingen av forhandlingsperspektivet så jeg på beslutningsmiljø, konfliktgrunnlag og kompromissløsning. Jeg fant at beslutningsmiljøet kan sies å være heterogent i form av en bred sammensetning, samtidig som dette kan være et trekk fra

ledelsen for å sikre legitimitet for prosessen. Konflikter og uenighet dreide seg ikke om problemet og heller ikke i særlig grad selve den nye strukturen, men om hvordan funksjoner skulle fordeles i den nye strukturen. Løsningsforslag kan derimot ikke spores tilbake til enkelte deltagergrupper i særlig stor grad. Rådmannen er i kraft av sin posisjon og delegerte myndighet naturlig nok toneangivende for prosessen. Selve tonivåmodellen er ikke fremforhandlet, men de enkelte deltagere som representanter fra organisasjonen har nok hatt noe å si for fordelingen innen strukturen.

Under drøftingen av garbage can så jeg på deltagerstrukturen og sammenkoblingen av problemdefinering og løsningsvalg. Jeg fant ingen grunn til å hevde at deltagernes oppmerksomhet i stor grad var preget av at de var deltidsdeltagere i prosessen, men at de gjennom aktiviseringen ble forventet å bidra aktivt. Med den stabile deltagerstrukturen var det heller ingen utskifting av problemdefinering eller løsningsforslag underveis, og tidsperioden var gitt på forhånd. Jeg kan derfor ikke påstå at sammenkoblingen av deltagere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter er basert på tilfeldigheter.

For normperspektivet drøftet jeg hvorvidt løsningsforslaget brøt med grunnleggende normer i kommunen. Selve administrasjonen fremstår ikke som en egen institusjon innen kommuneorganisasjonen, men det eksisterer tradisjoner og kultur for hvordan problemer og situasjoner skal håndteres. Jeg tolket utfallet av prosessen som basert på faktiske valg og beslutninger og ikke en inkrementell tilpasning til det eksisterende.

Under myteperspektivet så jeg på Ringsaker kommune som en del av institusjonaliserte omgivelser og enkelte løsnings hegemoni i kraft av å være i fokus for omgivelsene. Jeg fant at Ringsaker, som de fleste norske kommuner, ikke lever i isolasjon fra sine omgivelser, men hele tiden sammenligner egen virksomhet med andre kommuner samtidig som man fanger opp signaler fra andre organer i omgivelsene. Kanskje særlig i slike prosesser som berører en større del av organisasjonen er dette et viktig middel for læring og planlegging. Jeg fant ikke grunnlag for å påstå at kommunen har omorganisert etter press fra omgivelsene, men heller at man har sett hvilke strømninger som fantes i omgivelsene og dermed baserte sitt valg av ny organisasjonsstruktur på at modellen ble oppfattet som legitim og riktig

på tidspunktet. Videre så jeg den valgte løsningen i sammenheng med elementer fra NPM som har et skjær av myteideen over seg.

I sum vil jeg påstå at det er hypotesen fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet som i størst grad finner støtte i datamaterialet. Dette er som forventet. Videre vil jeg også trekke frem hypotesen for mytevarianten av det institusjonelle perspektivet som å ha en forklaringskraft for utfallet av prosessen i Ringsaker kommune. Årsaken er at det er trekk fra disse teoriene som er mest fremtredende når jeg har sett på hva som har foregått i Ringsaker kommune i løpet av den tiden beslutningsprosessen pågikk. Det er ikke dermed sagt at de andre perspektivene blankt kan avvises. Det er naturlig å tenke seg at det har vært en del diskusjoner blant deltagerne der det kan ha forekommet forhandlinger om både dette og hint. Tilfeldigheter kan ha spilt inn underveis i prosessen. Og organisasjonskultur finner man overalt. Men jeg kan ikke påstå, ut fra det materialet jeg har samlet inn, at disse faktorene har spilt en avgjørende rolle for valget av ny organisasjonsstruktur for Ringsaker kommunes administrative og tjenesteytende virksomhet.

Det jeg har belegg for å påstå er at prosessen er internt initiert fra administrativt ledelseshold og gjennomført med stor grad av kontroll over deltagere og søking etter løsning. I forhold til den faktiske løsningen som ble valgt vil jeg hevde at "flat struktur" som en legitim og moderne organisasjonsstruktur i kommunens omgivelser hadde en betydning for tonivåmodellens tyngde i denne prosessen. Selve prosessen fremstår som relativt rasjonelt styrt og kontrollert, basert i behov for å gjøre noe med den økonomiske situasjonen i kommunen. Tonivåmodellen kan påstås å være en myte, men den er hentet ned i organisasjonen og realisert i et faktisk omorganiseringsvedtak med påfølgende implementering.

Kapittel 5

Konklusjoner og avslutning

5.1 Oppgavens tema og formål

Tema har vært beslutningsprosesser i det offentlige, nærmere bestemt veien frem til et vedtak om omorganisering fra etatsstruktur til flat struktur i Ringsaker kommune fra 2000 til 2002. Formålet har vært å beskrive denne prosessen og forhåpentligvis kunne forklare hvorfor det endte med tonivåmodellen. Jeg har sett litt på handlingsrommet for kommunene i Norge som et bakteppe for studien. Som teorigrunnlag har jeg benyttet to hovedretninger innen organisasjonsteori – tre varianter av instrumentell teori og to varianter av institusjonell teori. Hovedvekten har ligget på et hierarkisk instrumentelt perspektiv, mens de andre har hatt en mer utfyllende hensikt i analysen. Jeg har etter beste evne samlet inn og systematisert informasjon som kan beskrive forløpet fra hvorfor man i Ringsaker i utgangspunktet ønsket en organisasjons-gjennomgang frem til det faktiske vedtak om en ny struktur. I analysen har jeg trukket frem sider ved prosessen som kan henvise til de ulike teoriene og hypotesene, og forsøkt å si noe om hvorvidt de har en forklaringskraft i forhold til datamaterialet og det som faktisk skjedde i Ringsaker kommune.

5.2 Tilbake til problemstillingen

I problemstillingen etterlyste jeg hvilke faktorer som kunne tenkes å ha påvirket søkeprosessen slik at den endte i en ny og svært ulik struktur i forhold til tradisjonelle etatsstrukturen. Jeg velger å oppsummere ut i fra de spørsmål jeg stilte i avsnitt 1.3. Beslutningen om å omorganisere den administrative og tjenesteytende virksomhet i Ringsaker kommune tok utgangspunkt i flere hensyn. Etatsstrukturen ble opplevd som sektoriserende og til hinder for tverrfaglige og helhetlige hensyn. Videre var det mange nivåer som medførte til dels stor grad av byråkratisering av prosesser og lang tjenestevei. Det gikk mot budsjettunderskudd i de største sektorene, noe som medførte en uvant situasjon for en kommune som ellers hadde lange tradisjoner for stram økonomisk styring. Bygging av nytt sykehjem utløste et behov for midler til drift og

det var påkrevet med tiltak som medførte omdisponering innen budsjetttrammene. Det var i utgangspunktet flere ulike organisasjonsmodeller til vurdering ved siden av etatsstrukturen. Disse ble imidlertid kuttet ned til to der i hovedsak bare den ene møtte de oppsatte krav til god løsning, nemlig tonivåmodellen. Deltagerne utgjorde en heterogen gruppe ved at de representerte ulike nivåer og fagfelt av organisasjonen, samtidig kan de betegnes som en homogen gruppe i egenskap av at de satt i lederposisjoner for ulike etater, avdelinger og enheter. Politikere var i liten grad deltagende i selve utredningsarbeidet rundt valg av ny struktur. Formannskapet deltok under studiebesøk til andre kommuner men dette var mer på grunnlag av å få informasjon rundt strukturen. Dette var en administrativt styrt prosess som var satt i gang internt, uten press fra aktører i omgivelsene.

Et av de viktigste spørsmålene er vel hvorfor det ble en så drastisk endring i organisasjonsstrukturen. Den økonomiske situasjonen antydte at det var på tide med en grundigere gjennomgang av organisasjonen og ”middelet” for innsparing ble strukturen da det ble klart at det krevdes større innsparinger og omfordeling av ressurser. Uten å ty til spekulasjoner vil jeg anta at det hadde blitt en omstrukturering i kommunen uansett, men at den økonomiske situasjonen fremskyndet denne prosessen. Men om resultatet da ville blitt en tonivåmodell kan jeg ikke si noe om. Flere av informantene jeg har snakket med påpekte at tonivåmodellen var i vinden på dette tidspunktet og det fantes eksempler på kommuner som hadde gjennomført vellykkede omorganiseringer til en flat struktur. Jeg tror ikke at valget av tonivåmodellen var forhastet eller ble ”kjørt gjennom” av den administrative ledelsen, men at det var en modningsprosess hos alle deltagerne fra den ble tatt inn som en aktuell løsning og frem til etter implementering av ny struktur for organisasjonen.

5.3 Ringsaker kommune etter 2002

Gjennom intervjuene kommer det frem at det er både positive og negative sider ved den nye strukturen, etter at den har virket noen år. Det er da også å forvente at en omorganisering ikke er entydig med en mirakelkur. Det ble da også påpekt sider ved en tonivåmodell som kunne medføre negative konsekvenser. En av informantene

trekker frem at noe av styrken med den nye strukturen er at man er kommet nærmere en felles organisasjonskultur der den utpregede sektortankegangen om at man ”er seg selv nærmest” ikke er tilstedeværende. Spesielt bidrar det at kommunalsjefene ikke har fagansvar men har samlet enheter under seg fra ulike tjenestoområder til dette. Informanten mener også at det er mer spennende å jobbe med tverrfaglighet i kommuneorganisasjonen når ledere møtes og bygger nettverk på tvers. En annen informant mener derimot at det ikke er noen ”vi-følelse” med de ansvarliggjorte enhetene. Ansvar for økonomi og budsjetter ligger hos den enkelte RE-leder, og informanten mener det kommunale tjenestetilbudet og de ansattes vilkår lider under at hver enkelt leder skal styre etter sitt eget budsjett samtidig som det er rom for bruk av skjønn. Det blir nevnt at sektortankegangen er brutt ned på enhetsnivå, der alle konkurrerer med alle. Denne informanten mener også det er et problem at kommunalsjefene ikke har fagansvar og at fokuset på fag forsvant med etatene. Det etterlyses mer samlende og koordinerende funksjoner.

En positiv effekt som trekkes frem er utjevningen mellom nivåene da alle RE-ledere har likt ansvar og lik myndighet. Det nevnes at man har fått en mer ”åpen og foranderlig organisasjon” som har gitt rom for nye endringer, eksempelvis ble tre pleie- og omsorgsdistrikter på Nes ført tilbake til ett felles distrikt sommeren 2006. Noen mener dette har fungert positivt mens andre hevder det er et skritt tilbake.

Flere av informantene mener at det om noen år vil komme en ny ”-isme” og det trekkes en metafor til ”det evige hjulet” – man oppdager på nytt noe en har hatt før. En av informantene tror det generelt er sunt med omorganisering hvert tredje eller fjerde år ved at man kritisk vurderer hensiktsmessigheten av det systemet man har. Det trekkes frem at man nok ikke ville løse dagens problemer ved å gå tilbake til den ”gamle” strukturen men at det er pendelsvingninger og runddanser innen organisasjonsutvikling.

Helt til slutt vil jeg trekke tråden tilbake til sitatet fra Larsen og Offerdal som jeg har i begynnelsen av oppgaven: ”Kommunale reformer finner ikke sted i et tomrom”, og på bakgrunn av denne studien mener jeg å kunne si at det også gjelder for Ringsaker kommune.

Litteratur og kilder

- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Tano, Oslo.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2000): "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?" Kap. 11 i Tom Christensen og Morten Egeberg (Red.) *Forvaltningskunnskap*. 2.opplag 2000, Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dahl, Ottar (2002): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2.utgave, Universitetsforlaget, Oslo.
- Egeberg, Morten (1989): "Kap. 1: Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i Morten Egeberg (Red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. 1989, ss.15-28. Tano Aschehoug, Oslo.
- Egeberg, Morten og Harald Sætren (1999): "Identities in Complex Organizations: A Study of Ministerial Bureaucrats", kap. 5 i Morten Egeberg og Per Lægreid (1999) *Organizing Political Institutions*. Universitetsforlaget, Oslo
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001): *Offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hammond, Thomas H. (1990): "In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization", i *Public Administration* 68, 1990, ss. 143-173. Blackwell Publishers Ltd.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7.utgave, Universitetsforlaget, Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", i *Comparative Political Studies* 21 (1) 1988 ss. 66-94. Sage Publications Ltd., London.

- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Kommuneforlaget AS, Oslo.
- Lægreid, Per og Paul G. Roness (1999): "Administrative Reform as Organized Attention", Kap.14 i Morten Egeberg og Per Lægreid (Red.) (1999): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March, James G. (1994): "Ch.1: Limited Rationality", i *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. Ss. 1-35. Free Press, New York.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1983): "Organizing Political Life: What administrative Reorganization Tells Us about Government", i *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association* 77 1983, ss. 281-296. The Association.
- March, James G. og Herbert A. Simon (1993): "Introduction to the Second Edition", i *Organization*. Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Meyer, John W og Brian Rowan (1991): "Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony", kap.2 i Walter Powell og Paul DiMaggio (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago.
- Peters, B. Guy (2005): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. 2nd Edition, Continuum, London.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Rønning, Rolf (2006): *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3.utgave, Fagbokforlaget, Bergen.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Sandberg, Nina (2005): *Stats- og kommunalkunnskap – en innføring*. 2.reviderte utgave 2005. Spartacus forlag, Oslo.
- Scott, W. Richard (2001): *Institutions and Organizations*. 2nd Edition, Sage Publications, Inc., California.
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Statskonsult (1988): *Veiledning i virksomhetsplanlegging. Målstruktur, strategisk planlegging, virksomhetsplan, resultatoppfølging*. Statskonsult, Oslo.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. Third Edition. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Sage Publications, Inc., California.

Øgård, Morten (2005): "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?", Kap. 2 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (Red.) (2005): *-det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utgave, 2005. Fagbokforlaget, Bergen.

Dokumenter fra Ringsaker kommune – kronologisk rekkefølge

Kapittel 11: "Administrative hovedprinsipper", *Utredning fra styringsgruppa for ny politisk struktur for Ringsaker kommune*, 30.06.1994.

Kommunestyresak 18/95 – Fastsetting av prinsipper for administrativ struktur, *Politisk styringsstruktur for Ringsaker kommune* 15.02.1995

Formannskapsak 230/2000 – Vedtak om gjennomføring av forprosjekt, *Forprosjekt til organisasjonsgjennomgang*, 30.08.2000.

"Ringsaker kommune. Gjennomgang og vurdering av administrasjonen", Rapport fra UtviklingsPartner DA, 31.januar 2001.

Formannskapsak 164/2001 – Vedtak og mandat til rådmannen om å gjennomføre nødvendige innsparingstiltak for å finne dekning for 5 mill. kr årlig f.o.m. 2004, *Budsjett 2002 og økonomiplan 2002-2005. Fastsetting av veiledende rammer*, 20.06.2001

Innstilling fra styringsgruppen for organisasjonsgjennomgangen, 25.juni 2001.

Kommunestyresak 130/2001 – Vedtak om organisasjonsutviklingsprosjekt, *Organisasjonsgjennomgangen – oppfølging av forprosjektet*, 28.11.2001

Innstilling fra styringsgruppen for OU-prosjektet, 8.juli 2002.

Kommunestyresak 77/2002 – Vedtak om omorganisering til resultatenhetsmodell med to nivåer, *Organisering av administrasjonen/tjenesteytende virksomhet i Ringsaker kommune*, 25.09.2002.

Arbeidsdokumenter fra arbeidsgrupper og styringsgruppene.

Informanter

Thor Lillehovde, Ordfører i Ringsaker kommune, Arbeiderpartiet, 10.10.2006.

Kjell Erik Bjurling, Enhetsleder omsorgsdistrikt Nes, tidl. distriktsleder PLO Nes: medlem av styringsgruppa til OU-prosjektet 2002, 10.10.2006.

Jørn Strand, økonomisjef, tidl. Plan- og økonomisjef:, medlem av styringsgruppa til forprosjektet 2001 og styringsgruppa til OU-prosjektet 2002. 11.10.2006.

Hilmar Skår, organisasjonssjef, tidl. Assisterende rådmann: medlem av styringsgruppa til forprosjektet 2001. 12.10.2006.

Britt Hovland, Hovedverneombud, medlem av styringsgruppa til forprosjektet 2001, 16.10.2006

Arne Olav Loeng, Rådmann, leder for styringsgruppa til forprosjektet 2001 og for OU-prosjektet 2002.17.10.2006.

Ole Martin Hermansen, kommunalsjef, tidl. Etatssjef for Helse- og sosialetaten: medlem av styringsgruppa til forprosjektet 2001. 17.10.2006.

Torbjørn Dybsand, representant i kommunestyret for Sosialistisk Venstreparti, tidl. varaordfører.18.10.2006.

Einar Melheim, direktør hos NORVAR BA, tidl. Teknisk sjef: medlem av styringsgruppa til forprosjektet 2001 og OU-prosjektet 2002.19.10.2006.

Else Margrethe Holst, Skoleleder Stavsberg skole, Hovedtillitsvalgt Norsk Lærerlag Ringsaker: medlem av styringsgruppa forprosjektet 2001, Hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet Ringsaker: medlem av styringsgruppa OU-prosjektet 2002. 31.10.2006.

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Samtaleguide – standard

Hensikten med intervjuet....

”Kommunale reformer finner ikke sted i et tomrom” (Larsen og Offerdal 1994:20). Hensikten med dette intervjuet er å fremskaffe videre informasjon om drivkreftene i beslutningsprosessen, hvor ideene kom fra og hva som førte til at det var denne bestemte modellen som ble valgt. Jeg har allerede gått gjennom en del dokumenter og baserer spørsmålene mine på den informasjon som er fremkommet der. Det jeg ønsker med dette intervjuet er derfor supplerende informasjon der det skriftlige materialet ikke er dekkende nok.

Problemstilling: *”Hvilke faktorer kan forklare utfallet av beslutningsprosessen i Ringsaker kommunes søking etter alternative organisasjonsformer som førte frem til valget av tonivåmodellen som ny struktur for den administrative og tjenesteytende delen av kommunen?”.*

1. Kan vi først starte med at du sier noe om/beskriver din rolle og hva som var dine bidrag/oppgaver i prosessen?

(Når kom du inn i prosessen,

hvordan kom du inn i prosessen,

følte du selv at du bidro til fremgang i prosessen med dine oppgaver og bidrag, opplevde du en kontinuitet i det arbeidet du selv gjorde?)

H 1 – Prosessen frem mot vedtaket om å innføre en tonivåmodell for den administrative og tjenesteytende del av Ringsaker kommune ble satt i gang på grunnlag av en oppfatning av en manglende eller feilende måloppnåelse, der en omorganisering til tonivåmodellen fremstår som den beste løsningen på dette problemet.

(Knyttet til det rasjonelle, instrumentelle perspektivet).

2. Hva mener du var den viktigste begrunnelsen for (beslutningen om) å omorganisere den administrative og tjenesteytende delen av RK?

3. Hvordan opplevde du måloppnåelsen med den tidligere etatsstrukturen i kommunen?

4. Var dette en oppfatning du hadde felles med andre i dine omgivelser (innen organisasjonen)?

5. Opplevde du at det var feilende måloppnåelse med den eksisterende etatsstrukturen som var hovedårsak til vedtaket om omorganisering?

H 2 – Prosessen frem mot vedtaket om tonivåorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av en sammensatt koalisjon av beslutningstakere med ulike interesser, slik at den valgte organisasjonsløsningen fremstår som et kompromiss som er forhandlet frem mellom partene.

(Knyttet til forhandlingsperspektivet, rasjonelt, konkurranse).

6. Opplevde du at det skilte seg ut grupperinger blant aktørene som stod mot hverandre i spørsmålet om omorganisering i forhold til hva som var et eventuelt problem og hva som var den beste løsningen?

(Var det eventuelt konflikter mellom aktørgruppene i forhold til dette?)

7. Hva slags inntrykk har du av at det var en inkluderende prosess, der de ulike aktørgruppenes meninger og ytringer ble vektlagt?

8. Har du noen formening om at enkelte aktører stod veldig sterkt gjennom prosessen og dermed hadde ”makt” eller styrke til å påvirke utfallet av den?

9. Hvordan var eventuelt forholdet mellom de ulike aktørgruppene?

10. Hva slags inntrykk har du av hvordan informasjon og kommunikasjon foregikk ut til organisasjonen?

H 3 – Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering til flat struktur i Ringsaker kommune har vært preget av et ”organisert anarki” der beslutningssituasjonen påvirkes av et mer eller mindre tilfeldig sammenfall i tid av deltagere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter.

(Knyttet til garbage can-perspektivet).

11. Hva slags mening har du om hvordan prosessen ble styrt, og hvordan opplevde du selve gjennomføringen av prosessen?

(Var det en godt organisert og styrt prosess, eller var den preget av mer kaotiske perioder?)

12. Var det, sett med dine øyne, en klar måloppfatning og problemdefinering fra begynnelsen som fulgte prosessen helt til slutt, eller opplevde du at målet endret seg underveis i prosessen? Har du evt. noen formening om hva som gjorde at målet endret seg?

H 4 – Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune ha vært preget av de etablerte normer og verdier for problemløsning og en stivhengighet basert på tidligere beslutninger og bestemmelser for hva som er passende atferd innen problemhåndtering (slik at den valgte strukturen i stor grad ikke vil avvike fra den eksisterende strukturen).

(Knyttet til kulturperspektivet/normperspektivet)

13. Var det noen aktører/grupper i beslutningsprosessen som stilte seg kritisk/skeptisk til en ny organisasjonsstruktur?

I så fall, hva tror du var årsaken til det?

14. Vil du si at Ringsaker kommune før omorganiseringen startet var preget av en felles og særegen organisasjonskultur, her forstått som at det eksisterer en felles oppfatning av hvordan ting skal gjøres og problemer håndteres?

15. Var det noen som opplevde at en ny struktur ville være et brudd på denne organisasjonskulturen?

H 5 – Prosessen frem mot vedtaket om omorganisering i Ringsaker kommune har vært preget av et ytre press der tonivåmodellen har fremstått som moderne og dominerende i tiden, eller som et alternativ som synes godt fordi mange andre kommuner har valgt det (og at RK derfor har adoptert denne som organisasjonsløsning).

(Knyttet til omgivelses- og myteperspektivet)

16. Opplevde du at det var krefter i Ringsaker kommunes omgivelser, for eksempel staten, fylkesmannen, det lokale næringsliv, KS, eller andre aktører, som presset frem et krav om omorganisering?

17. Ringsaker kommune benyttet seg av tjenester fra et konsulentfirma under forprosjektet, hvordan oppfattet du konsulentenes rolle for forløpet og utfallet av prosessen?

18. Ringsaker kommune gjennomførte studieturer til andre kommuner som har vært gjennom lignende omorganiseringsprosesser. Var du med på disse?

Hva tror du disse besøkene har hatt å si for utfallet av prosessen?